

Pol. g.

358

011

Pol. g. 358^o (1

Gerstner

<36620151200017

<36620151200017

Bayer. Staatsbibliothek

S

DIE
GRUNDLEHREN
DER
STAATSVERWALTUNG.

VON

DR. L. JOSEPH GERSTNER,

ausserordentlichem Professor der Staatswirthschaft an der königl. bayer. Julius-Maximilians-Universität
zu Würzburg.



I. BAND.

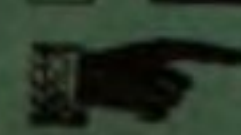
ALLGEMEINE EINLEITUNG IN DIE GESAMMTE STAATS-
VERWALTUNGSLEHRE.



WÜRZBURG.

Druck und Verlag der Stabel'schen Buch- und Kunsthandlung.

1862.

 Der auf der Rückseite des Umschlags abgedruckte
Prospect wird freundlicher Beachtung empfohlen.

Pol. g.
358²

Gerstner

PROSPECTUS.

Das Werk über die Grundlehren der Staatsverwaltung, welches in der unterzeichneten Verlagshandlung erscheint, ist ein wesentliches Bedürfniss für die politische Bildung in unserer Zeit. Das staatliche Leben schwingt sich täglich an Inhalt und Umfang zu immer höherer Bedeutung empor. Mit der Wichtigkeit seiner Interessen wächst die Aufgabe der Einzelnen wie der Gesammtheit. Die Tüchtigkeit der Leistung ist durch die Gründlichkeit bedingt, diese nur durch eine rationelle Arbeitseintheilung und ein gewissenhaftes Studium des zu beherrschenden Gegenstandes möglich. Die folgenreichste Gebietstheilung im Staatsleben ist die Trennung der Justiz und Administration. Das vorliegende Werk wird für die auf den Staatsdienst sich vorbereitende akademische Jugend wie für den zur Verwaltungspraxis Berufenen sämtliche dahin gehörige Disciplinen zu einem ausführlichen wissenschaftlichen Hilfs- u. Lehrbuch verbinden. Aber nicht blos dem Fachmann, sondern jedem gebildeten Staatsbürger werden die Grundlehren der Staatsverwaltung eine Quelle der Belehrung sein. Die Regierung steht nicht mehr ausser dem Volke, sondern in ihm, und es wird dadurch jedem Staatsbürger Bedürfniss, für politische Bildung und Freiheit zu arbeiten. Es existirt bisher kein Werk, welches die für den administrativen Beruf wissenswürdigen Grund- und Lehrsätze zu einem selbstständigen Systeme verbunden hätte. Dieses Werk, welches in zwei Jahren gewiss vollendet sein und drei Bände mit 60—70 Bogen im Ganzen umfassen wird, enthält in dem I. vorliegenden Band ausführliche Erörterungen über: Idee und Zweck des Staates, über das Verhältniss von Staat und Volk, Staat und Gesellschaft, Staat und Natur, über Staatsgewalt, Verfassung und Verwaltung, Gesetz und Verordnung, über das Provinzial- und Realsystem, die Gliederung der Behörden, die Justiz und Administration, das Bureau- und Collegialsystem, über das Staatsamt, dann die Anordnung und den Inhalt des Werkes. Der II. Band wird enthalten: 1) Bevölkerungswissenschaft: a) Bevölkerungsstatistik, b) Bevölkerungslehre, c) Bevölkerungspolitik. 2) Gesundheits- und Medicinalpolizei. 3) Allgemeine Nationalökonomie (Volkswirtschaftslehre). 4) Specielle Nationalökonomie (Volkswirtschaftspolitik mit der Armen- und Theuerungspolizei). 5) Finanzwissenschaft und Politik. 6) Militärverwaltungslehre. Der III. Band wird enthalten: 7) Culturpolitik (Pflege der intellektuellen, aesthetischen, der religiösen und moralischen Interessen), 8) der Rechts- und Polizeiverwaltung: a) der Justizverwaltung im Allgemeinen, b) der Rechts- und Sicherheitspolizei im Besondern). Damit ist dem Leser das Gesamtgebiet der Staatsverwaltungslehren vorgeführt.

Der Preis sämmtlicher drei Bände wird den Betrag von fl. 9½ oder Thlr. 5½ nicht überschreiten.

Stahel'sche Buch- und Kunsthandlung.

EINLEITUNG
GRUNDLEGENDE

GESAMTE

STAATSWERWALTUNG.

VON

DR. F. JOSEPH GERSTNER,

ausserordentlichem Professor der Staatswissenschaft an der königl. bayr. Julius-Maximilians-Universität

zu Würzburg.

Leipzig: Verlag von C. F. Neumann, Neudamm, 1862.

I. BAND.

ALLGEMEINE EINLEITUNG IN DIE GESAMTE STAATS-
VERWALTUNGSEHRE.

WÜRZBURG.

Druck und Verlag der Stadel'schen Buch- und Kunsthandlung.

1862.

DIE
GRUNDLEHREN
DER
STAATSVERWALTUNG.

VON

DR. L. JOSEPH GERSTNER,

ausserordentlichem Professor der Staatswirthschaft an der königl. bayer. Julius-Maximilians-Universität
zu Würzburg.

I. BAND.

ALLGEMEINE EINLEITUNG IN DIE GESAMMTE STAATS-
VERWALTUNGSLEHRE.

WÜRZBURG.

Druck und Verlag der Stahel'schen Buch- und Kunsthandlung.

1862.

EINLEITUNG

IN DIE

GESAMMTE

STAATSVERWALTUNGSLEHRE.

Vorwort

VON

DR. L. JOSEPH GERSTNER,

ausserordtl. Professor der Staatswirthschaft an der königl. bayer. Julius-Maximilians-Universität
zu Würzburg.

WÜRZBURG.

Druck und Verlag der Stahel'schen Buch- und Kunsthandlung.

1862.

EINFÜHRUNG

IN DIE

GESAMMTE

STAATSWERWALTUNGSGESAMTHEIT

VON



WÜRZBURG

1863

Vorwort.

In allen Gebieten der menschlichen Existenz gewinnt das Leben täglich eine grössere Vielseitigkeit und Mannichfaltigkeit und seine Entwicklung ist, soweit der endliche Verstand zu blicken vermag, noch nicht zum Abschluss gekommen. In jedem Zeitpunkt wird ein neuer Plan ersonnen, ein neues Bedürfniss in der Menschheit rege, im nächsten hat der schöpferische Geist die nöthigen Mittel schon entdeckt. Wenn die menschliche Gesellschaft im Aufschwung stets begriffen ist, dann ist jede Gegenwart der höchste Punkt und kann mit Stolz auf die hinabgeschiedenen Geschlechter sehen. Sei es also, dass eine jede Zeit sich für die grösste halten darf, so gestaltungsreich als die Gegenwart ist kein Moment der Vergangenheit. Unsere Tage scheinen ungeheure Kräfte, mehr als je geschehen, zu entfalten, um die Cultur so weit als möglich auszubreiten, und sich in ihr so tief als möglich auszuleben.

Mit den Bedürfnissen und Genüssen mehren sich die Aufgaben des Lebens, wächst die Arbeit in demselben für die Gesammtheit wie für den Einzelnen. Die vollkommene Erfüllung der Zwecke erfordert eine Theilung der erhöhten Arbeitslast. Dieselbe Kraft, die früher grosse Gebiete beherrschte, kann nunmehr nur ein kleinen Bereich behaupten, wenn sie nützen will.

In den socialen Sphären, besonders in der Wirthschaft, hat sich das Naturgesetz der Arbeitstheilung schon längst vollzogen, ehe menschliche Einsicht seine Vortheile erkannte. In der Staatspraxis und in der Wissenschaft, dem Reiche der Freiheit, zeigt sich dieses Gesetz erst nach der Erfahrung und tritt im Verlauf der Zeit immer mächtiger hervor. Nun theilt sich das historische Studium in die alte und neue Zeit, ja in einzelne Perioden. Die Naturwissenschaften trennen sich von den medicinischen und in den Staatswissenschaften die Rechtslehre von der Politik- und Wirthschaftslehre. Ein Lektionskatalog der Universitäten aus dem vorigen Jahrhundert könnte uns beschämen, so weit haben uns die damaligen Dozenten an Umfang der Leistungen übertroffen, wüsste man nicht, dass bei dem unendlichen Fortschritt der Wissenschaften diese Quantität der Arbeit für den Einzelnen eine Unmöglichkeit geworden ist, wenn man nicht an Qualität der Leistungen der Vergangenheit gleich oder noch unter ihr stehen will.

In der Regierungspolitik erlangen die Reformen der Berufssonderung eine grössere Ausdehnung, darunter ist die Trennung der Justiz und Administra-

tion für das politische Leben die wichtigste. Ohne sie fehlt es der Justiz an der vollen Gerechtigkeit, der Administration an der wahren Zweckmässigkeit und damit dem politischen Leben an Freiheit.

Nur mit schwerem Herzen und zögerndem Schritt hat sich die Staatspraxis von dem alten System der Einheit beider Gebiete entfernt. Die Justiz entschied zuweilen gern mit den Gründen der administrativen Gewalt und diese wünschte im Gebiet des Rechts auch ihren Scepter hoch zu schwingen.

Wenn eine Umgestaltung des Staatslebens nur langsam vor sich geht, so ist freilich auch nicht immer die Regierung die hemmende Gewalt, sondern es liegt oft der Grund in der unvollkommenen Reife des politischen Lebens. Wo das Bedürfniss wirklich und lebendig sich gebildet hat, da vermag keine Gewalt dasselbe ohne Gefahr zurückzudrängen und die Mittel zur Befriedigung zu versagen. Und wem die politische Entwicklung in Deutschland zu gemessen erscheint, der erkennt das Wesen seines Volks- und Staatslebens. Die Freiheit und Einheit, die Macht und Grösse Deutschlands wächst langsam, so langsam als die deutsche Eiche, aber um desto tiefer zu wurzeln, um sich desto höher zu entfalten.

In der Gegenwart ruft der Geist der Zeit mit lauter und gehobener Stimme nach den Reformen für Freiheit und Recht und das ist auch ein Beweis der Fähigkeit des Volkes für diese Güter. In solchen Zeiten darf und muss man gehen. Die Völker haben grosse Fortschritte in politischen Dingen

gemacht, sie haben ein grösseres Verständniss von ihren Rechten und Pflichten, von den Aufgaben und Gewaltbefugnissen der Regierung, von den Zwecken der Administration des Staates. In der Gesellschaft herrscht eine weit grössere Bildung, als die Staatsmänner und die Bureaukratie anzunehmen pflegen, denn der Geist des Volkes denkt und arbeitet mehr, als ihm durch politische Bevormundung erlaubt ist. Ueber beide, Volk und Regierung, hat der Fortschritt der Zeit ein unsichtbares mächtiges Richteramt, die öffentliche Meinung gestellt, die mit strenger und unbestechlicher Justiz das Gute gebietet, das Schlimme verfolgt. Wenn aller Fortschritt der Staaten geläugnet werden könnte, die eigenthümliche Erscheinung des öffentlichen Urtheils unserer Tage erhält uns allein das Bewusstsein einer fortschreitenden Entwicklung. Oder hätte eine Zeit bessere Staaten aufzuweisen als die unsrige? oder gereichte die Kultur der Gegenwart einer göttlichen Vorsehung schon zur höchsten Ehre, dass sie die Welt nun beruhigt stehen lassen könnte? —

Die Guten und Verständigen sehen das Bedürfniss der Reformen wohl ein, aber Tugend und Vernunft kommen nicht immer zur Herrschaft der Welt, sondern häufig ihr Gegenteil, sonst könnten unmöglich so viel Blut und Schande die Geschichte der Menschheit entehren.

Wollen die Regierungen das rechte Vertrauen zwischen sich und dem Volke herstellen, sein Wohl und damit auch ihr Heil begründen, so müssen sie den Geist der Zeit erfassen und ihm folgen. So lange dieser friedlich wirkt, darf man ihm Alles ge-

währen. Ein Volk verlangt im Frieden nie, nur im Streit zu viel, wo die Herrscher dann mehr geben müssen, als jenem gehört. Desshalb erfolgt auch die Reaktion durch Verkürzung der Errungenschaften nach den stürmischen Tagen der Revolution. In der Zeit der Ruhe und Sicherheit müssen die Regierungen die besonnenen Petitionen des Volkes hören und gewähren, das ist der wahre Weg politischer Fortentwicklung und Freiheit. Die Regierung, welche im Frieden gibt, hat in der Noth nichts zu fürchten.

Eine solche gesunde Umgestaltung durch Reformen wird einen grösseren Boden gewinnen, je mehr die Völker unter sich, sowie diese und die Staatsgewalten sich zu nähern und zu verstehen suchen. Hiezu haben wir die beste Hoffnung; denn die Macht der Schrift und des Wortes wird täglich durch neue Mittel ihre Herrschaft weiter ausdehnen und tiefer in das Leben dringen, um die Geister inniger und stärker zu verbinden.

Wir täuschen uns nicht, wenn wir schon jetzt die Revolutionen verschwinden sehen. Wie viele Widersprüche und Krisen finden nicht ihre friedliche Lösung durch die Reform, die in früherer Zeit eine gewaltsame Erhebung hervorgerufen haben würden! Das ist eine Folge grösserer politischer Bildung und höherer sittlicher Entwicklung. Denn die Revolution ist gewiss mehr der Ausbruch des gemeinen Unverständs und roher Leidenschaft als der edlen Begeisterung für Freiheit und Recht.

Man könnte durch einen Fingerzeig auf die Wirklichkeit betroffen werden, so sehr scheint sie

das Gegentheil zu sein. Sehen wir nicht, wie sich die Völker jenseits und diesseits des Meeres in blutigen Bürgerkriegen zerfleischen, dass überall in der Politik die Lüge das empfehlende Princip geworden, in unserem eigenen Vaterland niedrige Parteisucht und kleinlicher Partikularismus zersplitternde Zwietracht säen und Volk und Regierung in widerwärtigem Hader leben?

Und doch glauben wir Recht zu haben. Dem jungen Kulturlande in der neuen Welt und dem alten des Continents mag noch manche Prüfung beschieden sein, die von den übrigen Culturvölkern überstanden, oder noch in weiter Ferne für sie liegen. Auch für jene sind die Tage des Kampfes flüchtiger als in früherer Zeit. Kriege und Revolutionen sind seltener und wenn sie vorkommen von schnellerem Verlaufe. Im Uebrigen spricht die ganze Kultur- und Geistesentwicklung für unsere Behauptung. Man muss nur nicht jeden Entwicklungsprocess als eine gefährliche Krisis, nicht jede solche als eine Revolution betrachten. Wenn Regierung und Volk sich wirklich streiten, so geht es immer auf bessere Tage zu, ist Aussicht auf Errungenschaft. Die verträglichen Zeiten deuten nicht immer auf gute Beziehungen, sind oft nur besonnene Duldung des Unvermeidlichen durch den Verständigeren. Denn genau genommen leben selten Regierung und Volk in Frieden.

Wir wiederholen es, die Reformen sind die Revolutionen der Zukunft und diess gilt wenn für kein Land, so doch für Deutschland.

Wir wissen allerdings, dass die Vorsehung den Nationen gegenwärtig schwere Zeiten bereitet und

eine grosse Verstimmung die Herzen der Völker beunruhigt, die sich zuweilen in bitteren Klagen laut vor der Welt verkündet.

Um so grösser ist der Triumph eines Landes, das sich mitten in den Wehklagen der Völker der Segnungen des wahren Friedens in grossen Errungenschaften erfreut. Es ist keine Redensart, wenn man Bayern, das die Natur so mütterlich ausstattete — was man zur Erklärung seines Wohlbehagens nie übersehen sollte — in den letzten Jahren auch politisch glücklich nennt. Eine seltene Einmüthigkeit zwischen Regierung und Volk, eine gleich grosse Opferwilligkeit beider in der grossen Sache für Freiheit und Recht, haben in den jüngsten Tagen ein bedeutsames legislatorisches Werk vollendet. Solche Resultate politischer Fortbildung können nur in dem Staate sich gestalten, in dem grosse Regententugenden den Scepter führen. Denn in allen Verhältnissen, die durch verschiedene Kräfte sich bilden und entwickeln, votiren wir den Dank des Guten, und geben die Schuld des Bösen der stärksten Kraft, und als solche tritt die Staatsgewalt hier auf.

Der erfreulichste Fortschritt unter den Errungenschaften liegt in der endlich gründlichen Scheidung des Rechts- und Verwaltungsgebietes. Sie ist keine zufällige und willkürliche Erscheinung, sondern ein organisch gewordenes Bedürfniss des politischen Lebens. Die Wissenschaft hat das Princip dieser Trennung längst anerkannt und vorbereitet und es ist nun ihr Beruf, im Gebiet der Administration, deren Selbständigkeit sich in den Kulturstaaten immer weiter ausbildet, die ihm angehörigen Wis-

senschaften zu cultiviren und zu einem einheitlichen systematischen Ganzen zu verbinden. Diese Aufgabe haben wir uns in dem folgenden Werke gestellt. Es soll dem Studirenden und Verwaltungsbeamten ein geordnetes Hilfs- und Lehrbuch in allen den Disciplinen sein, deren Studium zur Ausbildung und Vervollkommnung im administrativen Berufe erforderlich ist. Wir bieten aber damit nicht bloss den Angehörigen des Verwaltungsfaches in Bayern und anderen Staaten ein besonderes Bildungsmaterial; sondern jedem gebildeten Staatsbürger, der dem öffentlichen Leben sein Augenmerk zuwenden will und muss, möge unser Werk eine Quelle der Belehrung sein. Bayern's Reorganisation der Behörden war uns nur ein Aufruf, zur Herausgabe des Werkes zu schreiten.

Wir sind uns wohl bewusst, an welche schwierige und umfassende Aufgabe wir uns wagen. Diess konnte uns um so weniger entgehen, als wir zuerst dieselbe zu lösen versuchen. Denn alle hier nennenswerthen Werke, wie die von *v. Mohl*, *Zachariae*, *Schmitthenner*, *v. Rotteck* haben nicht ein besonderes System der Verwaltungslehre gegeben, sondern die einschlägigen Wissenszweige in einem grossen System der Staatswissenschaften cursorisch und nicht im Hinblick auf die sich durchbildende mehrberegte Trennung der Regierungsgebiete behandelt.

Die Kunst, Systeme und Encyklopädien zu schreiben, liegt in dem Paradoxon: Viel wissen und wenig sagen. Es ist uns fraglich, ob wir sie besitzen. Wir sind uns zunächst nur die Vortheile einer gewissenhaft bestandenen Praxis und eines viel-

jährigen Studiums in dem vorliegenden Gebiete bewusst und in Wahrheit mit Liebe und Begeisterung ans Werk gegangen. Die Liebe zur guten Sache gibt den Glauben an dieselbe und stärkt Geist und Herz in der Arbeit für sie.

Die Wissenschaft verdient auch diese Hingebung; sie ist in der Welt mit ihren unendlich vielen schmerzlichen Widersprüchen, mit ihren zahllosen trüben Täuschungen das einzige Bereich der Veröhnung und der Wahrheit; man muss nur auch die niedrigen Leidenschaften, die käuflichen Absichten, die feindliche Selbstsucht der Menge weit, weit von sich ferne halten.

Wer freilich mit grossen Hoffnungen und hochgespannten Ansprüchen in das Reich der Wissenschaft sich begibt, der wird das gerühmte Glück nicht durch sie finden, am allerwenigsten im akademischen Leben. Wer sich hier nicht selbst vergisst um der Wissenschaft willen und sich ihr aufopfert, den vergisst die wissenschaftliche Welt. Ihr wahrer Jünger geht ganz aus sich selbst heraus und kommt ihr dadurch am nächsten, selbst aber zu höherer Vollendung.

Leider sind unsere Pflanzstätten der Wissenschaft und des Geistes nicht jenes ideale Bereich, das sie sein sollten und könnten. Nicht weil sie zu wenig, oder zu viel Autonomie haben, sondern sie sind auch vom Materialismus ergriffen, theilweise unfrei und der Heerd engherziger Parteibestrebungen, leidenschaftlicher Vorurtheile geworden und was das Schlimmste ist, sie sind mit dem Bleigewicht alter längst unbrauchbarer Institute belastet,

die den freien Flug des edleren und besseren Geistes der Zeit hemmen.

Nichts desto weniger nennen wir sie das Ideal der Berufe, dem man auch in den trübsten Tagen die aufopfernde Hingebung nicht versagen soll.

Auch das vorliegende Werk ist eine Frucht akademischer Begeisterung. Möge es unseren jüngeren Freunden, den Studirenden, eine Belehrung und Ermunterung zu ihrem Berufe, den Praktikern eine Belebung und Erneuerung ihrer Studien sein.

Wir wollen dem Leser keine ausgemachte, unfehlbare Lehre aufdringen, wir würden uns schon belohnt sehen, wenn sich derselbe zum Studium über Staat und Staatsverwaltung durch unsere Arbeit angeregt fühlte, und diess ist möglich, wenn auch Leser und Autor verschiedener Meinung sind.

Wir werden bei unserer Arbeit zwei Standpunkte für die Methode fordern, auf die wir auch den Leser einzugehen ersuchen. Man muss ein Mal bei der Betrachtung des staatlichen Lebens stets den Begriff des Organismus festhalten, jede politische Thatsache immer nur aus dem Totalcharakter des Staatsorganismus erklären und diesen selbst wieder durch den Spiegel des grossen Volks- und Staatslebens der Welt beobachten. Der Staat ist in jeder Richtung Einheit und Totalität.

Hat man nun das Urtheil in sachlicher Beziehung der organischen Mannichfaltigkeit und Einheit angepasst, so ist auch in zeitlicher Hinsicht der Begriff des organischen Werdens nicht aus dem Auge zu verlieren.

Wir werden uns besonders befleissen, überall hi-

historische Betrachtungen anzustellen, wo es sich um die Lösung einer zweifelhaften Frage handelt. Denn nur durch die geschichtliche Prüfung ist eine gründliche Untersuchung und ein sicheres Resultat möglich. Diese Methode ist dringend nothwendig, wo verwaltungspolitische Regeln und Vorschläge gegeben werden sollen. Wer nicht in die Vergangenheit zurückblickt, der kann die Gegenwart nicht verstehen und der Zukunft nicht rathen. Ohne Geschichte ist keine Gründlichkeit möglich. Man kann vielleicht ohne jene recht gefällige und bequeme Darstellungen geben, aber wissenschaftliche, die Gründlichkeit voraussetzen, gewiss nicht.

Die einzelnen Begebenheiten im Staate sind ohne geschichtlichen Sinn gar nicht zu verstehen. Er ist eben kein fertiges gegebenes Produkt, sondern eine fortlaufende Entwicklung, eine ewig auf's Neue sich gestaltende Thatsache. Die Zustände der Gegenwart sind nur eine Folge dessen, was geschehen ist und wie sie die Frucht der früheren Saat bilden, so tragen sie den Keim zukünftiger Gestaltungen in ihrem Schoosse.

Wir haben aber wieder nicht bloss die Geschichte eines Staates, sondern des Staates überhaupt, als integrierenden Theil der Weltgeschichte zu verfolgen, um das Gesetz des Werdens zu begreifen. Die Völker und Staaten sind Glieder des grossen Weltorganismus. Was sie gedacht, gewollt und erstrebt haben, dient uns zur Belehrung, Mahnung und Besserung.

Auf dieser Methode baut man richtige Systeme auf. Aus dem was geschehen ist, muss man das, was

geschehen soll, construiren, desshalb muss man aber durch die historischen Betrachtungen in der Vergangenheit nicht aufgehen, und durch das romantische Dämmerlicht derselben den Blick sich nicht trüben lassen.

Man soll nicht bloss rückwärts sehen, sondern auf dem erhöhten Standpunkte der Vergangenheit die Gegenwart überschauen und das Auge mit freiem Blick vorwärts richten, um die Zukunft vorzubereiten und auf ihre Thaten gefasst zu sein. Die Redensart: „Nichts Neues unter der Sonne“ wäre die schlimmste Frucht der historischen Studien. Wäre diess wahr, so gäbe es eigentlich keine verborgene Zukunft mehr für uns. „Jede Zeit soll Original und nicht Copie einer anderen sein.“ (*Jhering.*)

Indem wir jede Erscheinung auf dem Gebiete des Staatslebens in ihrer Beziehung zum Ganzen zu ergründen suchen, ist unsere Methode eine organische, und indem wir sie zugleich als eine werdende, in der Entwicklung begriffene und durch die Geschichte des Staates entstandene betrachten, ist unsere Methode eine historische. Wer nicht organisch verfährt, gleicht dem Arzte, der die Lunge ohne den Herzschlag untersucht und wer nicht historisch verfährt, gleicht dem Vater, der seinem Knaben Unterricht und Bekleidung für alle Lebensalter bieten will.

Die organische Methode veranlasst auch die Entwicklung unserer Ansicht über das Verhältniss des Staates zum Ethos. Wir werden auch den sittlichen Beruf des Staates dem klügelnden Verstand der modernen Welt gegenüber absichtlich mit breiten Spuren verfolgen.

Wir werden uns auch nicht bedenken, bekannte wahre Gedanken zu wiederholen, wenn sie zum Verständniss beitragen. Die Wahrheit kann ohnehin nicht oft genug wiederholt und verkündet werden.

Es wird auch wohl Niemand an ein so umfassendes encyclopädisches Werk die Forderung stellen, dass alle Gedanken einzig und allein in der Geisteswerkstätte des Autors erzeugt worden sind. Die Ausdehnung des Werkes fordert auch die periodische Herausgabe in Bänden.

Die allgemeine Einleitung über die Idee und das Wesen des Staates, der Staatsgewalt etc. und über die Anordnung der Disciplinen und ihre Beziehung zu den verwandten Wissenschaften war nothwendig, wenn das System auf Einheit, Vollkommenheit und Klarheit Anspruch machen wollte.

Die eigenthümliche Ausscheidung von Text, Zusätzen und Citaten kommt von unserer persönlichen Abneigung gegen die Unterbrechung des Textes durch die gedankenspaltenden Anmerkungen. Dinge, die wohl zur Sache gehören, aber in den Text verwoben, den Zusammenhang stören könnten, wollen wir den Paragraphen, mit welchen sie in Verbindung stehen, als Zusätze folgen lassen und wir glauben, dass sich diese Anordnung als zweckmässig erweisen wird. Die Citate sollen nur Quellenangaben enthalten für jene, welche der Sache tiefer nachzugehen geneigt sind.

Hiemit übergeben wir in dem ersten Theil den Plan, dessen Ausführung unsere innerste Herzensangelegenheit geworden ist. Der Bau wird, so Gott will, in zwei Jahren vollendet sein. Mögen diejenigen,

denen er gewidmet ist, eine heimische Wohnung darin finden.

Wenn die Mühe, Ausdauer und die Ungunst der Verhältnisse, welche ein Werk begleiten, für den Werth desselben und seine Aufnahme bürgten, dann könnten wir das unsrige getrost dem kritikfähigen Publikum übergeben. Aber die Welt sieht nur auf das Resultat der Arbeit; nur auf das, was, nicht wie es geworden, was freilich sehr unhistorisch ist.

Wenn man in die missliche Lage versetzt ist, die meisten Bücher zu einem Werke aus Bibliotheken herbei zu holen, so erklärt sich ein mässiger Gebrauch der Literatur. Es hat dieser auch sein Gutes. Unmässigkeit in der Lektüre führt, wie im Genuss der Speisen, Unverdaulichkeit herbei. Es kommt nicht auf die Menge der Bücher, sondern auf die Wahl derselben an, und in dieser glauben wir gewissenhaft gewesen zu sein. Wer über einen Gegenstand die besseren Werke, deren Anzahl eben nicht die grösste ist, gelesen und verarbeitet hat, der wird auch aus einem solch' kleinen Büchervorrath reiche Belehrung und guten Rath schöpfen können. „Das Lesen vieler Schriftsteller und aller Arten von Schriften“, sagt *Seneca*, „hat viel Schwankendes und Unstätes. Will man aus Büchern etwas schöpfen, was sich dem Gemüthe fest eindrückt, so muss man bei gewissen Schriften verweilen und sich damit gleichsam nähren. Wer aller Orten ist, ist nirgend.“ Auf die Mittel, durch die Darstellung zu gewinnen, verstehen wir uns schlecht, um so weniger als wir lieber verletzend aber wahr, denn wohlthuend und unwahr sein wollen, soweit von Ver-

letzung im Gebiete der Wissenschaft, wo nur der Stoff, nicht die Person gilt, die Rede sein kann.

Gegen Leidenschaften und Vorurtheile haben wir uns nicht zu wahren, auch werden wir nicht alterirt, wenn uns die Schlaueit belächelt, die Einfalt verkennt; aber das Eine verlangen wir von der Kritik, ausschliesslich um der Sache und der Wissenschaft willen und keines anderen Zweckes halber unser Werk zu beurtheilen. Wir verlangen diess ausdrücklich, weil es so selten geschieht. Wenn es aber der Fall ist, dann danken wir jedem, selbst dem härtesten Urtheile und schliessen mit den Worten: „Es gibt auch im Gebiete der Gedankenwelt eine Erscheinung des Gemüths, die friedlich viele Irrthümer verzeiht, wenn man nur die Spur einer aufrichtig gesuchten Wahrheit findet.“ (*Stein.*) Eine solche Spur wird dem ernstesten Leser vielleicht doch nicht verborgen bleiben.

G.

setzung im Gebiete der Wissenschaft, wo nur der
Stoff, nicht die Person gilt, die Rede sein kann.
Gegen Leidenschaften und Vorurtheile haben
wir uns nicht zu wahren, auch werden wir nicht
altert, wenn uns die Schlanheit belächelt, die Ein-
falt erkennt; aber das Eine verlangen wir von
der Kritik, ausschließlich um der Sache und der
Wissenschaft willen und keines anderen Zweckes
halber unser Werk zu beurtheilen. Wir verlangen
dies ausdrücklich, weil es so selten geschieht. Wenn
es aber der Fall ist, dann danken wir jedem, selbst
dem härtesten Urtheile und schliessen mit den Wor-
ten: „Es gibt auch im Gebiete der Gedankenwelt
eine Erscheinung des Gemüths, die nämlich viele
Irrthümer verzeiht, wenn man nur die Spur einer
aufrichtig gesuchten Wahrheit findet.“ (Stern) Eine
solche Spur wird dem ernsten Leser vielleicht doch
nicht verborgen bleiben.

G.

§. 13.	Die heutigen Ansichten über das Verhältniss des Staates zum	41
§. 14.	Das Christenthum und der Staat	43
§. 15.	Das Ergebniss der Betrachtung	47

VIERTES CAPITEL.

Vom Begriff des Staates.

§. 16.	Die einzelnen Momente des Staatsbegriffes	51
§. 17.	Begriff des Staates	53

FÜNFTES CAPITEL.

Inhalt.

§. 18.	Das Individuum	55
§. 19.	Familie, Stamm und Volk	58
§. 20.	Vom Begriffe des Volkes insbesondere	61
§. 21.	Die Nation	65
§. 22.	Die Nationalität	66
§. 23.	Der Wehrzustand	70

Vorwort	V
---------	---

ERSTES CAPITEL.

Vom inneren Entstehungsgrund des Staates.

§. 1.	Historische Betrachtung	1
§. 2.	Vermittelung der verschiedenen Ansichten. Das Naturgesetz im Staate	11
§. 3.	Der Entstehungsgrund des Staates in Gott	14
§. 4.	Das Gesetz der Freiheit im Staate	16
§. 5.	Gründe gegen die Vertragstheorie	17
§. 6.	Ergebniss der Untersuchung	18

ZWEITES CAPITEL.

Vom historischen Entstehungsgrunde des Staates.

§. 7.	Allgemeines. Die Familie. Die religiöse Autorität	24
§. 8.	Die Patrimonialität	25
§. 9.	Der allgemeine Volkswille	26
§. 10.	Die Uebermacht	27

DRITTES CAPITEL.

Vom Zweck und Wesen des Staates.

§. 11.	Historische Betachtung	32
§. 12.	Der wahre Zweck des Staates	37

	Seite
§. 13. Die heutigen Ansichten über das Verhältniss des Staates zum Ethos	41
§. 14. Das Christenthum und der Staat	43
§. 15. Das Ergebniss der Betrachtung	47

VIERTES CAPITEL.

Vom Begriff des Staates.

§. 16. Die einzelnen Momente des Staatsbegriffes	51
§. 17. Begriff des Staates	53

FÜNFTES CAPITEL.

Staat und Volk.

§. 18. Das Individuum	56
§. 19. Familie, Stamm und Volk	58
§. 20. Vom Begriffe des Volkes insbesondere	61
§. 21. Die Nation	63
§. 22. Die Nationalität	66
§. 23. Der Weltstaat	70

SECHSTES CAPITEL.

Staat und Gesellschaft.

§. 24. Der historische Begriff der Gesellschaft	73
§. 25. Das Naturgesetz in der Gesellschaft	77
§. 26. Vom Verhältniss zwischen Staat und Gesellschaft insbesondere	80

SIEBENTES CAPITEL.

Der Staat in seinen Naturbeziehungen.

§. 27. Allgemeine Bemerkung	87
§. 28. Die äussere Gestaltung des Landes	88
§. 29. Die Einwirkung der geologischen Verhältnisse	96
§. 30. Die klimatischen Beziehungen	100
§. 31. Die Bedeutung der Grösse und Begrenzung des Staates	109

ACHTES CAPITEL.

Von der Staatsgewalt.

§. 32. Allgemeines	123
§. 33. Von den Wesenseigenschaften der Staatsgewalt	126
§. 34. Von der Theilung der Staatsgewalt	132

NEUNTES CAPITEL.

Von der Verfassung und der Verwaltung.

§. 35.	Der Begriff der Verfassung und der Verwaltung	136
§. 36.	Von den Beziehungen zwischen der Verfassung und der Verwaltung insbesondere	138

ZEHNTES CAPITEL.

Gesetz und Verordnung.

§. 37.	Von dem Begriff des Gesetzes und der Verordnung	144
§. 38.	Verschiedene Ansichten der Theorie und Praxis	146
§. 39.	Ergebniss	152

ELFTES CAPITEL.

Von den Verwaltungssystemen.

§. 40.	Allgemeine Bemerkung	157
§. 41.	Das Provinzialsystem	158
§. 42.	Das Realsystem	162
§. 43.	Ergebniss	165

ZWÖLFTES CAPITEL.

Gliederung und Abstufung der Behörden. Bureau- und Collegialsystem.

§. 44.	Allgemeines	169
§. 45.	Von der Gliederung der Behörden	171
§. 46.	Vom Staatsrath	173
§. 47.	Von der Abstufung der Behörden	174
§. 48.	Von der Trennung der Justiz und Administration	177
§. 49.	Das Bureau- und Collegialsystem	181

DREIZEHNTES CAPITEL.

Vom Staatsamte.

§. 50.	Natur und Begriff des Staatsamtes	186
§. 51.	Das Staatsamt vom Standpunkt des Staates	192
§. 52.	Das Staatsamt in Bezug auf den Beamten	207
§. 53.	Von der Dauer des Staatsamts	215

VIERZEHNTE CAPITEL.

Von den einzelnen Gebieten der Staatsverwaltung.

§. 54. Der Begriff der Staatsverwaltungslehre	221
§. 55. Die Staatsverwaltungslehre im Verhältniss zu den ver- wandten Wissenschaften	222
§. 56. Von der Politik. Verwaltungspolitik	228

FÜNFZEHNTE CAPITEL.

Das System des vorliegenden Werkes.

§. 57. Anordnung des Stoffes	235
§. 58. Schema	239

SECHSITES CAPITEL.

Von den Verwaltungssystemen.

§. 40. Allgemeine Bemerkung	157
§. 41. Das Provinzialsystem	158
§. 42. Das Realssystem	162
§. 43. Ergebnisse	165

ZWÖLFTE CAPITEL.

Gliederung und Abstufung der Behörden. Bureau- und Collegial-
system.

§. 44. Allgemeines	169
§. 45. Von der Gliederung der Behörden	171
§. 46. Vom Staatsth	173
§. 47. Von der Abstufung der Behörden	174
§. 48. Von der Trennung der Justiz und Administration	177
§. 49. Das Bureau- und Collegialsystem	181

DREIZEHNTE CAPITEL.

Vom Staatsamt.

§. 50. Natur und Begriff des Staatsamtes	186
§. 51. Das Staatsamt vom Standpunkt des Staates	192
§. 52. Das Staatsamt in Bezug auf den Beamten	207
§. 53. Von der Dauer des Staatsamtes	215

Discendae sunt eae artes, quae efficiunt,
ut usui civitati simus; id enim praeclariissi-
mum sapientiae maximumque virtutis vel
documentum vel officium puto.

(Cicero.)

VIERZEHNTES CAPITEL.

Von der einstufigen Regelung der Staatsverwaltung.

§ 14. Von der Eintheilung der Staatsverwaltung.	271
§ 15. Von der Eintheilung der Staatsverwaltung in die verschiedenen Zweige.	272
§ 16. Von der Eintheilung der Staatsverwaltung in die verschiedenen Stufen.	273

FÜNFTEHNTES CAPITEL.

Von der Organisation der Staatsverwaltung.

§ 17. Von der Organisation der Staatsverwaltung.	274
§ 18. Von der Organisation der Staatsverwaltung.	275

Discendae sunt eae artes, quae efficiunt,
ut non civilis sitis; id enim praestant
nonne sapientiae maximeque virtutis vel
documentum vel officium patet.
(Cicero)

14

ERST DIE

Vom letzten Lebensstadium des Menschen

GRUNDLEHREN DER STAATSVERWALTUNG.

Historische Betrachtung.

Das Studium der Geschichte des Staates, der geschichtlichen Offenbarung der Menschheit, ist die erste und wichtigste Pflicht eines jeden Staatsmannes. Die ganze Weltgeschichte ist eine Kette von Ereignissen, die sich in der Entwicklung der Staaten abspielen. Die Geschichte des Staates ist die Geschichte der Menschheit. Die Geschichte des Staates ist die Geschichte der Menschheit. Die Geschichte des Staates ist die Geschichte der Menschheit.

Wie erklären uns nicht nur die verschiedenen Verfassungen der größten Denker die endliche Lösung geben zu wollen. Die unverkennbare göttliche Natur des Staates hat dessen Urgeschichte dem menschlichen Verstande entzogen. Noch im Leben menschlicher Geist in das geheimnißvolle Dunkel gedrungen, welches uns den Ursprung des Staates verbirgt und aus dem die Menschheit an das Tageslicht der Geschichte tritt. Deshalb

DIE

GRUNDLEGENDE DER STAATSWERWALTUNG.

ERSTES CAPITEL.

Vom inneren Entstehungsgrund des Staates.

§. 1.

Historische Betrachtung.

Das Studium über die Genesis des Staates, der geheimnissvollen Offenbarung der Menschheit, übt auf den denkenden Geist einen besonderen Reiz. Die grosse völkerpsychologische Thatsache und das tiefverborgene Gesetz, welches in der Entstehung der Staaten liegt, ziehen ihn gleich mächtig an. Fällt doch die Betrachtung über den wahren Grund des Staates mit der Frage nach der letzten Idee und Bestimmung, nach der ganzen Geschichte des Menschen, des grössten Räthsels im Bereiche der wissenschaftlichen Forschung, zusammen.

Wir erkühnen uns nicht nach den vergeblichen Versuchen der grössten Denker die endliche Lösung geben zu wollen. Die unverkennbare göttliche Natur des Staates hat dessen Urgeschichte dem menschlichen Verstande entrückt. Noch ist kein menschlicher Geist in das geheimnissvolle Dunkel gedrungen, welches uns den Uranfang des Staates verhüllt und aus dem die Menschheit an das Tageslicht der Geschichte tritt. Desshalb

träumen die Völker so gerne von Mythen und Sagen über eine goldene Zeit, über ein Götterleben auf Erden vor dem Beginne der Geschichte.¹⁾

Dieselbe Ergebung in die Unmöglichkeit der Ergründung des Uranfangs des Staates gibt schon *Plato* kund: „Wagst du es, zu lösen,“ sagt er, „wie lange es sei, dass Staaten entstanden, Menschen in bürgerliche Gesellschaft getreten sind? Ich halte es für unmöglich, man verliert sich dabei ins Unendliche.“²⁾

Wir wollen hier nur das Endliche, für uns klare und erkennbare Wesen des Staates in's Auge fassen, treu den feststehenden Wahrheiten längst vorausgegangener Forschungen. Wir haben uns in Rücksicht auf den Zweck unseres Werkes mehr vor Neuerungssucht, als Wiederholung zu hüten.

Suchen wir nach dem letzten Grunde des Staates, so müssen wir vor Allem den so häufig begangenen Fehler vermeiden, welcher die innere letzte Ursache und die äussere formale historische Thatsache, wodurch der Staat zur Erscheinung kommt, vermischt.³⁾

Trennen wir beide Momente des staatlichen Lebens, so können wir für den inneren Entstehungsgrund drei Hauptansichten aufstellen, die jede andere Eintheilung in sich aufnehmen und daher unnöthig machen. Man gründet den Staat entweder auf ein Naturgesetz, oder ausschliesslich auf göttliche Anordnung, oder auf die freie Selbsterkenntniss, den freien Willen der Mitglieder.⁴⁾

Nach der ersten Ansicht ist es ein der Menschheit innewohnendes Gesetz der Nothwendigkeit, welche die Lebensform des Staates erzeugt. Die Menschen werden unbewusst von dem Bande staatlicher Gemeinschaft umschlungen und sehen sich in derselben, ehe sie es bedenken. Es drängt sie ein unabweisbares

¹⁾ *Weitzel* Geschichte der Staatswissenschaft. Bd. III, S. 9.

²⁾ *Plato* de legibus, Buch III, 676.

³⁾ *Hegel* Grundlinien der Rechtsphilosophie 1821. §. 258, S. 242 u. f. — *Zöpfl* Grundsätze des allgemeinen und constitutionell-monarchischen Staatsrechts. III. Aufl. B. I, S. 61, §. 41.

⁴⁾ Andere Eintheilungen *Zöpfl* l. c. S. 51 u. f.

Bedürfniss, sich anzuschliessen, sich zu verbinden. Man hat diess Bedürfniss bald Geselligkeits-, bald Selbsterhaltungstrieb, bald das ewige Bedürfniss gegenseitiger Unentbehrlichkeit genannt.

Diese Ansicht, welche den Staat als eine dem Menschen angeborene, unzerstörbare, nothwendige Bedingung seines Daseins erkennt, ist schon von *Aristoteles* mit dem treffenden, unvergänglichen Worte ausgesprochen: „Der Mensch ist von Natur aus „ζῷον πολιτικόν“¹⁾. Ebenso treffend hat er die Idee des absoluten Daseins des Staates in seiner Entwicklung vor dem Individuum und vor seiner Erkenntniss durch dasselbe mit dem bekannten Worte ausgedrückt: Das Ganze sei nothwendig früher als der Theil.²⁾ In gleicher Weise geht auch *Plato* von einem natürlichen Bedürfnisse nach Gemeinschaft und Ergänzung durch Andere aus.³⁾

Diese Naturtheorie, wie wir sie nennen möchten, begegnet uns in den beiden Repräsentanten der antiken Philosophie überhaupt, soweit sie sich nur dieser Frage zugewendet haben. Der Entstehungsgrund des Staates an sich hatte sie eben weniger zum Philosophiren angeregt. Der Staat war ihnen eine unbestreitbare nothwendige Thatsache, die man, wie sie glaubten, mehr nur erklären, als ergründen und rechtfertigen könne. Dagegen hatten sie vornehmlich die Ideen über das Wesen und die Bestimmung des einmal geordneten Staates bewegt. *Aristoteles* meint: „Wir setzen einen Staat voraus, wie wir ihn etwa wünschen, und überlassen es dem Schicksale, ob ein solcher zu finden ist; denn dieses leitet die Dinge.“⁴⁾

Eine gleiche Anschauung leuchtet auch aus *Ciceros* Politik hervor. Im Staat erkennt er eine „*naturalis quaedam hominum congregatio*“.⁵⁾ *Cicero*, der mehr praktisch denkende und thät-

¹⁾ *Aristoteles* Politik, lib. I, cap. 1, Abs. 9.

²⁾ *Aristoteles* l. c. Abs. 11 u. 12.

³⁾ *Plato* de re publica II. 369.

⁴⁾ *Aristoteles* Politik lib. I u. VII, cap. 12, Abs. 5. — S. noch *Weitzel* Geschichte der Staatswissenschaft. Bd. I, S. 55. — *Zachariae* vierzig Bücher vom Staat. 1839. Bd. I, S. 69.

⁵⁾ *Cicero* de re publica, lib. I, cap. 25.

tige, als theoretisch speculative Staatsmann, — müsste er nicht Römer gewesen sein — hat seine Ansicht vom Wesen und Leben des Staates im Ganzen der Philosophie der grossen Denker Griechenlands entlehnt.¹⁾

Auch in der Philosophie der Neuzeit treffen wir die Ansicht von einem natürlich nothwendigen Princip in der Staatsbildung, so bei *Spinoza*,²⁾ und nach diesem bei *Schelling*³⁾ und *Hegel*⁴⁾ in einer geistig und ethisch geläuterten Auffassung. Was wir ein natürliches Bedürfniss, ein Princip in der Entstehung des Staates genannt haben, wird von ihnen in tiefer und gewaltiger Denkweise als ein grosses, nothwendiges Gesetz in dem Werden des gesammten Natur- und Weltorganismus entwickelt.⁵⁾

Die zweite Ansicht von der göttlichen Stiftung des Staates theilt sich in zwei Richtungen, indem bald eine unmittelbare, bald eine mittelbare Einsetzung des Staates durch den göttlichen Willen angenommen wird.

Die erste Richtung findet ihre praktische Verwirklichung in der theokratischen Staatsform, von der uns die Geschichte im mosaischen Gesetze und Staate ein grossartiges Beispiel überlieferte.

Die Auffassung von der mittelbaren Beziehung Gottes zum Staate spielt in mehreren Varietäten, die unter den christlichen Völkern ihren Lichtpunkt in den Worten von *Paulus* an die Römer finden: „Jedermann sei unterthan der Obrigkeit, die Gewalt über ihn hat; denn es ist keine Obrigkeit ohne von Gott verordnet“. ⁶⁾ Vom Geiste dieser Worte war besonders

¹⁾ *Stahl* die Philosophie des Rechts. 2. Aufl. Bd. I, S. 44.

²⁾ *Spinoza* tractatus theologico-politicus 1670. — *Weitzel* Geschichte der Staatswissenschaft, Bd. I, S. 184.

³⁾ *Schelling* Vorlesungen über die Methode des academischen Studiums. 1813. 2. Ausg. S. 226 u. f.

⁴⁾ *Hegel* Grundlinien der Philosophie des Rechts. §. 256 u. f.

⁵⁾ S. noch *Zöpfl* Grundsätze des allgemeinen und constitutionell-monarchischen Staatsrechtes, 3. Aufl. Bd. I, §. 43. — *Rosbach* die Perioden der Rechtsphilosophie. 1842. S. 220 u. f.

⁶⁾ *Römerbrief* cp. XIII, 11; *Joh.* XIX, 11; *Titus* III, 1; *Matth.* XXII, 21.

die Politik der christlichen Staaten während des Mittelalters erfüllt. Im strengsten Sinne deutet sie das römisch-katholische Kirchenrecht, indem es lehrt, dass alle Gewalt, die geistliche und weltliche von Gott ausgehe. Die eine sei der Kirche zur Bewahrung der Gerechtigkeit und Furcht Gottes, die andere den Fürsten zur Erhaltung der Zucht und Ordnung unter der Menge gegeben; die letztere komme aber wieder von der ersteren und sei ihr unterworfen.

Gegen eine solche Lehre und ihre Consequenz eines masslosen Umsichgreifens der päpstlichen Macht erhebt sich bekanntlich die als Grundgesetz des deutschen Reiches anerkannte *constitutio Ludovici Bavari* von 1338.¹⁾

Die Ueberzeugung eines göttlichen Berufes, eines Amtes von Gottes Gnaden in der weltlichen Regierung lebt noch in der Gegenwart fort; nicht allein durch das katholische Dogma unterstützt, welches diesem Gedanken durch die bei der Krönung übliche Salbung besonderen Ausdruck verlieh, sondern auch durch die protestantische Lehre gefördert. In der Augsburger Confession heisst es: „dass alle Obrigkeit in der Welt und geordnete Regiment und Gesetze, gute Ordnung, von Gott geschaffen und eingesetzt sind“. ²⁾

Einen lauttönenden aber einsamen Widerhall findet diese Ansicht in der Lehre *Stahl's* von der göttlichen Institution des Staates.³⁾ Ihm ist der Staat seiner Einrichtung und seinem Inhalte nach ein sittlich intellectuelles, ein göttliches Reich, das Gottes Gebot handhabt, Gottes Herrschaft vertritt. Zur Verwirklichung eines solchen Reiches auf Erden müsse aber die menschliche Gemeinschaft ihre staatlichen Verhältnisse selbst schaffen und gestalten und dadurch werde der Staat zugleich das Erzeugniss einer freien That dieser Gemeinschaft zwischen Gott und den einzelnen Menschen, und erhebe sich als selbständige Gewalt über diese ohne Widerspruch mit der göttlichen

¹⁾ *Olenschlager* erläuterte Staatsgeschichte des römischen Kaiserthums in der I. Hälfte des XIV. Jahrh. Frankfurt. 1755. Urkundenbuch. S. 189 u. f.

²⁾ *Augsburger Confession* a. 1530, art. 16.

³⁾ *Stahl* l. c. Bd. II, b. S. 144 u. f.

Herrschaft, welche der Staat nur bleibe. Die Gewalt des Staates sei nicht bloß im Allgemeinen, wie alle Rechte, Eigenthum, Ehe, väterliche Gewalt, sondern im specifischen Sinne ein Werk Gottes, das er versehe, und er herrsche kraft Gottes Ermächtigung, in Gottes Namen, in Folge einer göttlichen Mission. Da nach *Stahl* nicht bloß der Staat überhaupt, sondern überall die bestimmte Verfassung und die bestimmten Personen der Obrigkeit Gottes Gebot sind und Gottes Sanction haben, so weiss man freilich nicht, wie man sich unter Umständen in den Consequenzen vor der Theokratie retten, und die Freiheit der Willensrichtung gewahrt bleiben soll. Doch wird in dieser Frage die Lehre *Stahl's* häufig falsch beurtheilt, und ihr zu viel imputirt. Man darf zur gerechten Würdigung derselben folgenden Gedanken *Stahl's* nicht übersehen: Die Menschen haben unbedingte Macht und Fug, diese oder jene Verfassung festzusetzen, den Einen oder Anderen zum Fürsten zu machen. Nur die wenn auch frei gewollte aber einmal eingesetzte Verfassung, diese ist es, welche *Stahl* als eine gottverordnete von dem menschlichen Willen losgelöste über demselben stehende Autorität betrachtet, so dass die Verfassung nur nach den bestehenden Gesetzen geändert, der Fürst nur nach seinem Willen entfernt werden könne.¹⁾

Als Theorie aber erscheint die Idee von einem göttlichen Ursprung der Staaten abgeschwächt und verblasst, wenn man endlich das göttliche Walten in denselben allgemein nur als jene Offenbarung erkennt, wie sie jeder Gottgläubige im grossen Universum überhaupt bewundert.²⁾

Auf einen ganz anderen Grund stützt sich die Ansicht, welche die Bildung des Staates von dem freien bewussten Willen seiner Mitglieder ausgehen lässt. Der Staat ist Vernunftforderung und das freie Wollen und Erkennen desselben begründet, rechtfertigt und erklärt ihn. Ihren Mittelpunkt findet diese Ansicht in der sogenannten Vertragstheorie, wonach die an-

¹⁾ *Stahl* l. c. S. 146 u. f.

²⁾ In dieser Richtung bewegen sich noch *Adam Müller*, *v. Krauss*, *de Maistre*, *de la Mennais*, *Chateaubriand*. In Bezug auf den kritischen Standpunkt siehe *v. Morgenstern* Mensch, Volksleben und Staat. Bd. I, S. 180 u. f.

erkannte Vernunftforderung des Staates durch die Uebereinkunft Aller ihre praktische Verwirklichung findet. Es ist eine ausdrückliche oder stillschweigende Uebereinstimmung der Menschen über Recht und Pflicht, Herrschaft und Gehorsam, Freiheit und Beschränkung, wodurch der Staat in's Leben gerufen wird. Die Menschen von Natur aus frei verlassen den Naturstand, wollen, belieben den Staat und contrahiren nach Form und Inhalt über ihn; sie stehen über demselben, bilden die Quelle der Gewalt, Souveränität und Majestät des Staates.

Diese Theorie, zur Vertheidigung roher, despotischer Gewalt, wie zur Begünstigung wilder Empörung und Revolution gleich bereit, hat in dem Genfer Bürger *Rousseau*¹⁾ ihren renommirtesten Vertreter gefunden. Sie ward aber schon längst vor ihm durch *Bodinus*,²⁾ *Hugo Grotius*,³⁾ *Hobbes*,⁴⁾ *Puffendorf*⁵⁾ und andere wissenschaftlich behandelt; und *Rousseau* hatte nur, wie es gewöhnlich geht, das Verdienst, diese Theorie in der rechten Sprache und zur rechten Zeit einer grössern Welt verständlich gemacht zu haben. Diess war um so leichter, als sie in ihren demokratischen Consequenzen den herrschenden eitlen Gelüsten nach missverstandener Freiheit und Selbständigkeit auf gefällige Weise fröhnte. Die Stimmung der Zeit gegen den um sich greifenden masslosen Absolutismus drängte *Rousseau* zu seinem *contrat social*, wie einst *Hobbes* mitten in

¹⁾ *J. J. Rousseau* du contrat social, ou principes du droit politique. 1752 zuerst.

²⁾ *J. Bodinus* de republ. 1584. lib. VI.

³⁾ *Hugo Grotius* de jure belli et pacis libri tres, in quibus jus naturae et gentium item juris publici praecipua explicantur. 1625.

⁴⁾ *Hobbes* elementa philosoph. de cive, 1642; und *Leviathan*, sive de civitate ecclesiastica atque civili. 1651.

⁵⁾ *Puffendorf* elementa jurisprudentiae universalis 1650. — Diese Richtung ist auch von *Kant*, metaphys. Anfangsgründe der Rechtslehre 1798, und seiner ganzen Schule (*Feuerbach*, *Gross*, *Krug* und *Rotteck*), eben so durch *Fichte* Naturrecht Thl. I, §. 16, Thl. II, §. 17 u. f. vertreten. — Siehe besonders v. *Rotteck*, Lehrbuch des Vernunftrechts. Bd. II, S. 49., §. 2. — Den grösseren Reigen der hieher gehörigen Schriftsteller s. v. *Mohl* Encyclopädie der Staatswissenschaften S. 93, not. 3; auch dessen Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. Bd. I, S. 227 u. f.

schreckenvollen, blutigen Bürgerkriegen bei der scheinbar friedlichen Vertragstheorie Rettung suchte, indem er sich einen durch Vertrag gewollten, absoluten König dachte, der mit schrankenloser Gewalt vor solchen Gräueln sichern könnte.¹⁾ Ist aber damit nicht eine neue Gefahr heraufbeschworen?

Die Ansichten *Rousseau's* fanden grosse Verbreitung weit über Frankreichs Grenzen hinaus und wurden begreiflicher Weise mit um so stürmischerem Beifalle aufgenommen, je fühlbarer bei dem einen oder anderen Volke der Widerspruch zwischen individueller Freiheit und der Staatsverfassung und Regierung war.

In deutschen Landen war diese Theorie längst historisch. Schon das älteste Recht z. B. der salischen Franken führte die Bezeichnung Vertrag, *pactus Franconum*.²⁾ Man kann sie als eine ursprüngliche beliebte Anschauung des deutschen Volkes bezeichnen, das trotz der Begriffe von der göttlichen Abkunft der kaiserlichen und königlichen Gewalt in der Legislation einen Vertragsact und in der *lex* selbst einen *pactus contractus* erblickte, aber freilich *Rousseau's* Ansicht gegenüber mehr nur im formellen Sinne.

Der Patrimonialstaat des Mittelalters, in welchem alle staatlichen und öffentlichen Zustände durch die Grundsätze des Privatrechtes begründet und geordnet wurden, war dieser Auffassung besonders günstig.

In der neueren Zeit geht dieselbe mit der Theorie vom Rechtsstaate Hand in Hand. Diese moderne Bezeichnung wird auch auf den mittelalterlichen Staat wegen seines privatrechtlichen Charakters um so passender zurückbezogen, als der Patrimonialstaat und der Rechtsstaat beide der Vertragstheorie huldigen.³⁾ Von *Robert von Mohl* und *Eötvös* werden Rechts-

¹⁾ *Rosbach* Lebens Elemente der Staaten. 1844. S. 68. — *Roessler* System der Staatslehre. 1858. S. 302.

²⁾ Siehe capitul. *Ludovici Pii* v. J. 819 bei *Baluzius*, Capitularia regum Francorum Tom. I, Par. 1677. p. 597, introitus. — Siehe *Zachariae*, l. c. Bd. I, S. 65 u. f. — *Held* System des Verfassungsrechtes der monarchischen Staaten. Thl. I, S. 296, n. 2.

³⁾ *Bluntschli* Allgemeines Staatsrecht. Bd. I, S. 347, Ziff. 6. — *v. Mohl*, Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 308, n. 2.

staat und Vertragstheorie hauptsächlich vertreten, ohne dass von ihnen die Möglichkeit eines anderen Entstehungsgrundes ausgeschlossen wird. Eigenthümlich ist beiden die Negation des sogenannten Naturstandes und die Annahme des Ueberganges der Menschheit aus dem gesellschaftlichen Zustand in den Staat.¹⁾

Unter den Vertretern der Vertragstheorie werden drei Arten von Verträgen aufgestellt: der Vereinigungs-, Unterwerfungs- und Verfassungs- oder Ordnungsvertrag. Diese drei Verträge, deren Inhalt durch den Namen deutlich bezeichnet ist, werden, wie behauptet wird, wirklich geschlossen, oder sind doch zu fingiren, um den Staat in's Leben zu rufen.²⁾

Zus. 1) Die Theorie der Uebermacht konnten wir nicht aufführen. Die Gewalt begründet den Staat nicht, erklärt auch sein inneres Wesen nicht.

„Wo rohe Kräfte sinnlos walten,
Da kann sich kein Gebild gestalten.“

Nur in einzelnen Fällen ist die Gewalt der äussere historische Entstehungsgrund des Staates, aber auch hier musste Uebermacht, wenn sie einen lebenskräftigen, dauernden Staat errichten wollte, ein rechtliches und sittliches Motiv, das sie selbst nicht enthält, vertreten. Die Gewalt ist für sich eine verwerfliche Ursache; sie kann höchstens als Mittel mit Nachsicht geduldet werden. *Rousseau* bemerkt treffend: „Der Stärkste ist niemals stark genug, um immer Herr zu bleiben, wenn er seine Macht nicht in Recht und den Gehorsam nicht in Pflicht umzugestalten weiss“. ³⁾

Die rohe Gewalt, das sogenannte Recht des Stärkern als die letzte Idee des Staates zu erklären, ist eine unwürdige Darstellung des Staatsbegriffes. Die Wissenschaft kann sich nicht hiezu bekennen. Eine solche Ansicht mag

¹⁾ v. *Mohl* I. c. S. 84 u. f. Geschichte und Litteratur der Staatswissenschaften. Bd. I, S. 99. — *Eötvös* der Einfluss der herrschenden Ideen. Thl. II, S. 58 u. f.

²⁾ *Schmittenner* zwölf Bücher vom Staate. Bd. I, S. 13 u. ff. — *Fichte* Naturrecht. Thl. II, §. 17.

³⁾ *Rousseau* du contrat social. Lib. I, cp. 3.

Brennus, der Feldherr einer gallischen Kriegerhorde ohne Herabwürdigung laut vertreten, wenn ihn *Plutarch* reden lässt: „Gegen diese Völker führt ihr Römer Krieg, wenn sie euch nicht von ihren Gütern mittheilen; führt sie in die Sklaverei, plündert sie, zerstört ihre Städte. Dadurch handelt ihr nicht ungerecht, sondern folgt dem ältesten aller Gesetze, welches von Gott auf die Thiere hinabreicht und dem Stärkeren die Herrschaft über die Güter der Schwächeren gibt.“¹⁾

2) Dieser Theorie der Gewalt Anerkennung, wenn auch nur schwache, zu ertheilen, weil sie das dem Staate unentbehrliche Moment der Macht hervorhebt, können wir nicht billigen;²⁾ denn sie verzerrt und discreditirt vielmehr die Machtvollkommenheit des Staates, welche in den Begriffen des Rechtes und der Pflicht edlere und stärkere Motive und Empfehlung findet. Desshalb sind die obigen Worte *Rousseau's* so wahr.

3) In der literarischen Welt betrachtet man *Haller*³⁾ als den Hauptvertreter dieser Richtung. Die Uebermacht der Stärke ist ihm allerdings Ausgangspunkt und Quelle aller Herrschaft und alles Gehorsams. Er führt diese Ansicht mit grosser Schroffheit durch, hat jedoch die Härte und Trivialität, welche in dieser Anschauung an sich liegt, durch manche schöne und edle Gedanken in der Motivirung und Ausführung gemildert. Er nennt die Ueberlegenheit des Stärkeren ein Naturgesetz, sieht darin eine ewige, unabänderliche Ordnung Gottes und die Schranke der Gewalt in dem Gesetz der Gerechtigkeit und Liebe. Es leuchtet sogar eine gläubige Anschauung aus seiner Doctrin.

Er streift auch in die Vertragstheorie hinein, indem er eine Reihenfolge einzelner Verträge zwischen den Mächtigen und Hilfsbedürftigen als den Weg einer allmäligen Staats-

¹⁾ *Plutarch* Leben des Camillus. 17.

²⁾ *Bluntschli* l. c. S. 230. — *Zöpfl* l. c. S. 66, §. 44.

³⁾ *K. v. Haller* Restauration der Staatswissenschaft, 1820—1825. Bd. I, S. 18 u. f.

gründung annimmt und dadurch den Gedanken der Gewalt erträglicher macht.¹⁾

§. 2.

Vermittelung der verschiedenen Ansichten. Das Naturgesetz im Staate.

Prüfen wir die drei entwickelten Grundansichten mit ernstem und unbefangenen Blicke, so löst sich aller Unterschied und Widerstreit, der unter ihnen gesucht werden will. Alle sind anzuerkennen und alle zu verwerfen. Das erstere, wenn jede nur neben und mit den anderen gelten, das letztere, wenn jede nur für sich allein die Wahrheit in Anspruch nehmen will.

Zunächst liegen diese Theorien historisch nicht auseinander. Die Geschichte zeigt uns, dass sie in der Philosophie und der Volksanschauung aller Zeiten enthalten sind, nur tritt die eine oder die andere in den verschiedenen Entwicklungsstufen der Menschheit mächtiger hervor.

Schon aus den Lehren der grossen Philosophen des klassischen Alterthums, die in einem dem Menschen innewohnenden natürlichen Bedürfnisse den Ausgangspunkt des Staates suchen, schimmert der Gedanke von dem Einfluss des Vertrages und der freien Selbstbestimmung des Menschen auf die Entwicklung des Staates durch. Ist diess nicht der Fall, wenn *Plato* den *Socrates* sagen lässt: „Du handelst jetzt wie der verworfenste Sklave, indem du zu entrinnen suchst, ganz gegen die Verträge und Zusagen, denen gemäss im Staate zu leben du mit uns übereinkamst. Vor allem steh' uns zu Rede, ob wir mit Recht behaupten, dass du nicht sowohl durch Worte, als durch die That stillschweigend beigestimmt hast, nach unseren Vorschriften im Staate zu leben.“²⁾

¹⁾ *Haller* l. c. S. 410 u. f. — *Zachariae* l. c. S. 71. — *v. Mohl* Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 96, Anm. 4. — Siehe noch über die *Haller'sche* Doctrin *Bluntschli* l. c. S. 205. n. 3. — *Hegel* l. c. S. 245. Anm.

²⁾ *Plato* *Crito*, 52. d.

Lesen wir nicht bei *Aristoteles*: „Es ist zu begreifen, dass Einiges im Staate schon vorhanden sein, Einiges von dem Gesetzgeber erst zu Stande gebracht werden müsse . . .“.¹⁾

Cicero, der den Staat eine „*naturalis quaedam hominum congregatio*“ nennt, bezeichnet ihn auch als „*coetus multitudinis juris consensu et utilitatis communione sociatus*“, oder er sagt: „*civitas est consuetudo populi*“.²⁾

Selbst das mosaische Gesetz, das erhabene ewige Bild theokratischer Staatsverfassung hat mit dem Begriffe des Staates die Vertragsidee verbunden, indem das Verhältniss zwischen Jehova und dem Volke als Bund, Vertrag betrachtet wird.³⁾

Das Mittelalter wird nach dem Zeugnis der Geschichte von dem Widerstreite zweier Theorien bewegt. Es kämpft die Vertragsidee mit dem Glauben an den göttlichen Ursprung des Staates und der Staatsgewalt.

Die späteren wissenschaftlichen Vertreter der ersteren gehen zum Theil nicht von dem blossen abstracten Begriff des Vertrages aus, sondern suchen nach einem weiteren letzten Motiv und finden es, wie *Hugo Grotius* gleich *Aristoteles* im Geselligkeitstrieb, und *Hobbes* gleich *Plato* im Bedürfniss nach gegenseitiger Hilfe, im Selbsterhaltungstrieb.⁴⁾

Die Gegenwart, in welcher alle drei Theorien sich kreuzend und berührend auftreten, muss sich demnach schon zu dem demüthigenden Bekenntniss entschliessen, keine neue Wahrheit verkündet zu haben.⁵⁾

Die drei Grundansichten widersprechen sich aber auch in der Sache selbst nicht, stehen vielmehr in inniger Beziehung und ergänzen sich gegenseitig, und damit gelangen wir zu unserem Schlussresultat.

Ein tieferer Blick in die Natur und Geschichte des menschlichen Daseins drängt uns zu der Ansicht, dass der Staat ein von dem Leben des Menschen und der Menschheit untrennbare

¹⁾ *Aristoteles* Politik. lib. VII, cp. 12, Abs. 5.

²⁾ *Cicero* de republica. lib. I, cp. 25 u. 26.

³⁾ II. B. Mos. cp. 19; V. B. cp. 6, 7, 10, 19, 28, 29.

⁴⁾ *Roessler* l. c. 6, S. 300 u. f.

⁵⁾ *Bluntschli* l. c. Bd. I, S. 47 u. f.

Thatsache ist. Es ist ein der Menschheit in ihrer Kindheit nicht bewusstes Gesetz der Nothwendigkeit und des Bedürfnisses, welches den Staat in ihr erzeugt. Wir können uns keinen Menschen ohne ihn denken, und wo wir ihn wirklich staatenlos fänden, würde sein Zerrbild nur für den Staat beweisen. „Ausser dem Staate ist der Mensch entweder ein Thier oder ein Gott“. ¹⁾ Schon mit dem Geschlechtsunterschied zwischen Mann und Weib ist der Keim und das Urbild des Staates gegeben. Der Mensch weilt stets in ihm, wenn auch nicht immer in einer sehr entfalteten Form desselben. „Was man in der Beschreibung ungebildeter Völker Naturstand nennt, ist nur ein *minus* der Staatsthätigkeit, welches aus einem unentwickelten Bewusstsein des Staates stammt“. ²⁾ Jede Entwicklungsstufe der Menschheit lässt uns staatliches Leben erkennen. Der Staat tritt aber nicht aus der Menschheit, wie Athene aus dem Haupte des Zeus, fertig und vollendet hervor; er ist ein organisches Leben, das keimt, blüht und verfällt. Den Samen zu diesem Leben bildet das dem Menschen angeborene Bedürfniss, die ihm inwohnende Sehnsucht nach dem Staate, um sich grösser und mächtiger, wie er seiner Anlage nach ist, zu entfalten, um die in ihm schlummernde Gottähnlichkeit auszubilden.

Ursprünglich hat er aber vom Staate und dem zu ihm treibenden Agens keine Kenntniss und kein Bewusstsein. In der Zeit seiner Entstehung reflectirt man noch nicht. Dort herrscht statt des klügelnden und speculirenden Gedankens das instinktartige Gefühl naturwüchsiger Menschen. ³⁾ Auf den Staat zu speculiren bevor er bestand, wäre einem staatenlosen, d. h. thierischen Menschen nicht möglich. ⁴⁾ Die Vorstellung und das Bewusstsein einer unausgeführten objectiven Idee kann nur Gott haben.

¹⁾ Aristoteles Politik lib. I, cap. 1, Abs. 12. — Weitzel, 1. c. Bd. I, S. 7 u. f.

²⁾ Dahlmann die Politik auf den Grund und das Mass der gegebenen Zustände zurückgeführt. 2. Aufl. Bd. I, S. 1, § 4.

³⁾ Weitzel 1. c. B. I, S. 1. Bluntschli Psychologische Studien über Staat und Kirche 1844. S. 25.

⁴⁾ Schmitthenner 1. c. Bd. 1, S. 16 u. f.

Zus. Mit dem Naturgesetz ist der Naturstand nicht zu verwechseln. Der letztere, welchen entweder finsterner Argwohn gegen menschliches Wesen, oder heitere unbefangene Unschuld als Paradies ersinnt, existirt nach unseren Erörterungen nicht.

Die Annahme des Naturstandes ist auch ein unnützer und ärmlicher Versuch, durch das grasse Gegentheil eines staatlichen Zustandes die Vernünftigkeit und Nothwendigkeit eines solchen zu beweisen.¹⁾

Dagegen können wir mehr der Ansicht v. *Mohl's* beiflichten, welcher den Staat aus der socialen Gemeinschaft hervorwachsen lässt.²⁾ Das Keimleben des Staates hat allerdings eine vorherrschend sociale Natur und Form, die erst mit der fortschreitenden Entwicklung mehr und mehr im politischen Leben untergeht, und darin verborgen bleibt, bis mit dem allmäligen späteren Aufblühen wahrer gesunder, individueller Freiheit die Gemeinschaft der Individuen als ein freies, persönliches Ganzes, d. i. die Gesellschaft in dem Staate sich erhebt.³⁾

§. 3.

Der Entstehungsgrund des Staates in Gott.

Mit der Hinweisung auf das in der menschlichen Natur liegende Bedürfniss des Staates ist aber die Frage nach dem Entstehungsgrund nicht befriedigend gelöst, ist die Frage, woher dieses Bedürfniss kommt, warum es vorhanden, nicht vermieden.

Der Trieb, die Sehnsucht nach dem Staate kann nicht vom Menschen selbst kommen. Sie sind ein Bestandtheil seines ei-

¹⁾ *Zöpfl* l. c. S. 17, Nr. 4.

²⁾ v. *Mohl* Encyclopädie der Staatswissenschaften S. 11, Gesch. und Lit. der Staatswiss. Bd. I, S. 90. u. f.

³⁾ S. unten das Cap. „Gesellschaft und Staat“ und über den Naturstand noch *Bluntschli* l. c. B. I, S. 221. u. f., der eine diese Ansicht geiselnnde Stelle aus *Shakespeares* „Sturm“ citirt; — *Zachariae* vierzig Bücher vom Staate, Bd. I, S. 49 u. f. — *Schmittthenner*, l. c. S. 102 u. f. — *Zöpfl* l. c. S. 16. u. f.

genen innersten Wesens. So wenig sich der Mensch selbst in die Welt setzen konnte, so wenig hat er sich jenes Bedürfniss ursprünglich einpflanzen oder durch Gewohnheit und Uebung beilegen können. Nur Gott hat in der Totalität und Einzelheit den Grund seiner Existenz in sich selbst, nicht aber eine endliche Erscheinung, wie der Mensch.

Da dieser den letzten Grund seines Daseins in Gott suchen muss, so muss er auch die Anlage und das Bedürfniss zum Staate als ein Stück seines Wesens auf den göttlichen Willen, die Urquelle aller Existenz zurückbeziehen. Es ist der Staat nun einmal unleugbare, absolute Bedingung für die Entwicklung der Menschheit, für die ganze Weltordnung, desshalb musste auch der Schöpfer, welcher die Menschheit und die Weltordnung schuf und lenkt, diese absolute Bedingung vorhergesehen und den Staat gewollt haben. Soll Gott, den wir als den Schöpfer aller Dinge von den Tiefen der Erde bis zu den leuchtenden Gestirnen am Himmelszelte anbetend bewundern, der den einzelnen Menschen, die Krone seiner Schöpfung, mit liebender Vaterhand schützt und leitet, soll dieser Gott den Staat, die schönste grossartigste Lebensform für die *ganze* Menschheit losgerissen haben von seinem Willen und seinem Gesetze? „Die Natur“, sagt Hegel, „soll man begreifen als die wirkliche Vernunft, die ihr innewohne, ihre ewige Harmonie ihr immanentes Gesetz und Wesen sei. Aber in der sittlichen Welt im Staate will man diese verwirklichte Vernunft nicht erkennen, er soll gottverlassen sein“. ¹⁾

Dieses zweite Moment der göttlichen Einwirkung ist auch der deutlichste Grund für die Unmöglichkeit, den Staat in seiner Entstehung zu sehen und zu erkennen. Kein menschliches Wesen kann die Gottheit in ihren Handlungen belauschen.

Mit der Behauptung, der Staat sei ein natürliches Gesetz im Menschen, ist also von selbst auf den göttlichen Ursprung desselben hingewiesen. Diess hat *Bluntschli* in schöner und treffender Kürze ausgesprochen: „Das Bedürfniss des Staates ist mit der (arischen) Menschheit geboren und der Trieb zum

¹⁾ *Hegel* Grundlinien der Philosophie des Rechts, 1821. Vorrede S. IX.

Staate von Gott in die menschliche Natur gelegt.¹⁾ Ebenso treffend sagt ein Anonymus: „Die Sätze, der Mensch ist ein politisches Thier und der Staat ist von Gott sind durchaus gleichbedeutend“.²⁾

§. 4.

Das Gesetz der Freiheit im Staate.

Es ist aber noch ein dritter Factor bei der Bildung des Staates wirksam.

Ist die Nothwendigkeit des Staates ein durch die Gottheit in die menschliche Natur gesetztes Bedürfniss, so soll damit nicht bloss ein sinnlicher, unbezähmbarer Trieb, das Walten einer den menschlichen Willen beherrschenden Naturkraft, sondern ein das menschliche Leben in seiner Totalität und Einheit erfüllendes Verhältniss, eine Wesenseigenschaft des Menschen bezeichnet sein. Diese ist aber nicht nur sinnliches an das Gesetz der Materie, d. i. der Nothwendigkeit gebundenes Dasein, sondern noch ein höheres sittlich geistiges Leben. Trotz der Herrschaft der ihn umgebenden und belebenden Naturgesetze vermag sich der Mensch mitten in der irdischen Welt mit freier Kraft zum Geistigen, zum Göttlichen aufzuschwingen. Im Wesen des Menschen lebt Natur und Geist, Nothwendigkeit und Freiheit, ein reales und ein ideales Gesetz. — Der Staat als Bedürfniss seiner Wesenheit ist deshalb nicht bloss ein sinnlicher Trieb, sondern auch ein sittliches Bedürfniss. Als ethisches Postulat gehört er aber dem Reich der Freiheit an. Die ethische Welt ist durch freie, bewusste, gewollte That bedingt.

Gott hat also den Staat auch als eine ethische Welt gesetzt, als solche in die Hand des bewussten freien Menschen gelegt, und ihn durch diesen unendlich hohen Beruf selbst erhöht. „Das erste Wunder ist die Schöpfung, das zweite und höhere die Freilassung des Menschen“.³⁾

¹⁾ Bluntschli l. c. Bd. I., S. 223.

²⁾ Grundsätze der Realpolitik angewendet auf die staatlichen Zustände Deutschlands. Stuttgart 1853. S. 1.

³⁾ Schmitthenner, l. c. Bd. I., S. 20.

„Jenes Stadium mangelnder Erkenntniss und unbewusster Gründung und Bildung des Staates gehört der ursprünglichen, keimenden Entwicklung, einem primitiven Leben an. Sobald der Staat begonnen, schwingt sich der Mensch stufenweise zu immer höherer Form der staatlichen und dadurch geistigen Verbindung empor, er erkennt den Staat, wird sich dessen bewusst, und damit wird dieser auch seine Idee und sein Werk. „Wenn einmal ein Staat vorhanden ist, dann ist es nicht mehr Werk des Schicksals, sondern der Weisheit und des Verstandes, dass er gut und angemessen sei.“¹⁾ Das Naturgesetz ist sein Anfang, das Gesetz der Freiheit seine Entwicklung und sein Ziel. Gewiss ist die Entstehung des Staates der menschlichen Einsicht und Macht ferner gerückt, als sein späteres Geschick und Ende²⁾. Der Mensch kann seine Wiege nicht bauen, aber seine spätere Fortentwicklung bestimmen, sich Grab und Tod bereiten. Die Römer hatten sich weniger den Uranfang ihres Staates zu danken, als die Schuld seines schmachvollen Untergangs aufzubürden.

§. 5.

Gründe gegen die Vertragstheorie.

Der Beruf und die Möglichkeit des Menschen als sittliches Wesen den Staat mit Freiheit zu bilden und auszuleben, ist die einzige Spur von Wahrheit in der Vertragstheorie.³⁾

Im Begriff des Vertrages liegt das Recht und die Fähigkeit der freien Selbstbestimmung. Insofern dadurch auf die Kraft und das Ziel der Menschheit hingedeutet wird, den Staat zum Werke seiner Freiheit, Kunst und Wissenschaft zu machen, kann man die Vertragstheorie einigermaßen dulden. Nie aber darf sie behaupten, dass der Vertrag *a priori* den Staat und sein Recht gründe, da er diese Begriffe voraussetzt, er kann nicht das geben, was ihn erst gibt. Der

¹⁾ Aristoteles Politik, lib. VII, cap. 12, Abs. 5. — Schmitthenner l. c. §. 12, S. 23. u. f.

²⁾ Rosbach l. c. S. 71. u. f.

³⁾ Bluntschli l. c. Bd. I, S. 234. — Held l. c. S. 298.

Vertrag kann, da er ausser Freiheit noch Willkür und Zufälligkeit ist, auch aus diesem Grunde den Staat, der ein gesetzmässiges, organisches Leben ist, nicht schaffen.

Ein Vertrag kann ferner, wenn er eine Verbindung bezwecken will, nur nach Grundsätzen des Privatrechtes¹⁾ eine *societas*, eine Einheit vieler Willen, die wandelbar ist und immer gelöst werden kann, gründen, nicht aber eine (juristische) ewige, öffentliche Persönlichkeit, wie sie der Staat ist, nicht den einheitlichen Willen, wie ihn der Staats- und Volkswille bildet. Der allgemeine Wille der staatlichen Gemeinschaft, sei er Einstimmigkeit, oder Majorität, ist etwas ganz Anderes, als die Verbindung der einzelnen Willen durch Contract. Jener ist Subjectivität, Persönlichkeit, dieser zeigt sich aber nur objectiv in einem Vertragsgegenstand.

Da endlich der Staat selbst erst bewusste Freiheit und Selbstbestimmung schafft, so müssten unfreie Menschen über ihn contrahirt haben. Wie kann aber der unfreie Mensch das setzen, was ihn selbst erst frei macht?

Zweifelsohne kann der Vertrag nicht die letzte Idee, der letzte innere Grund des Staates sein. Inwiefern er als formaler historischer Entstehungsgrund in Betracht kommen könnte, davon weiter unten.²⁾

§. 6.

Ergebniss der Untersuchung.

Uns bleibt der letzte innere Erklärungs- und Entstehungsgrund der von Gott in die menschliche Natur gelegte Trieb zum Staate, welcher sich mit der fortschreitenden Entwicklung zur bewussten Freiheit und Selbstbestimmung erhebt, mit der er den Staat fortbildet, von ihm selbst gebildet, ihn

¹⁾ *Bluntschli* 1. c. Bd. I, S. 233.

²⁾ Andere Widerlegungen siehe *Hegel* 1. c. S. 243 u. f. — *Zachariae* 1. c. B. I, S. 73 u. f. — *Stahl* 1. c. Bd. II, 6, S. 141, §. 41. — *Bluntschli* 1. c. Bd. I, S. 231 u. f. — *Roszbach* 1. c. S. 67 u. f. — v. *Morgenstern* Mensch, Volksleben und Staat, Bd. I, S. 136 u. f.

bewahrt, von ihm selbst bewahrt. So ist der Staat ein durch Gott angeordneter Bildungsgang der Menschheit von der Natur zur Freiheit, eine Lebensform, durch welche die ewige Vorsehung die Menschheit einem höhern Ziele, ihrer irdisch möglichen Vollendung entgegenführt.¹⁾ „Der Staat isolirt einen Theil der Menschheit, um ihn der ganzen veredelt zurückzugeben.“ (*Zacharias Werner.*)

Mit der Freiheit des Menschen im Staate ist aber die Geschichte des Staates der göttlichen Fügung und Macht nicht entrückt. Der Geist der göttlichen Vorsehung lenkt dennoch die Herzen der Einzelnen und die Geschichte der Staaten im Grossen. Der Staat ist auch Gottes Werk, freilich nicht durch eine unmittelbare, sichtbare That, sondern durch eine vermittelte, der menschlichen Einsicht verborgene Fügung. Und umgekehrt liegt auch in der Behauptung kein Widerspruch, dass der Staat ein Werk der Freiheit des Menschen und zugleich ein Gesetz des welthistorischen, göttlichen Geistes sei.

Die Freiheit und Kraft des Menschen ist nemlich relativ und hat ihr beschränktes Gebiet; darin kann er schaffen und wirken für Wahrheit und Recht, geistiges und leibliches Wohl; soll er nützen dem Staat, welchen ihm die Gottheit als Talent gegeben. Allein die Bedingungen der Geschichte der Menschheit und Staaten reichen über dieses Gebiet menschlicher Anlagen und Kräfte hinaus, fordern die That einer höheren Freiheit, einer grösseren Macht. Wenn diese die göttliche Vorsehung entfaltet, so erfüllt sie eben Zwecke, die über und ausser dem Bereiche menschlicher Kräfte liegen. Da also mit der Annahme, der Staat ist eine That Gottes, gesagt wird, dass Gott in höheren und grösseren Dingen vollbringt, was der Mensch nicht kann, oder will, so liegt in jener Annahme keine Beschränkung seiner irdischen Freiheit und Grösse.

Dass Natur und Geist und der göttliche Wille mit und

¹⁾ *Schelling Vorlesungen über die Methode des akademischen Studiums* 1813. S. 226 u. f.

in einander wirken, sehen wir. Das innerste, ewige Gesetz freilich, wonach Nothwendigkeit und Freiheit mit dem unendlichen Geiste der göttlichen Providenz die Welt und ihre Organismen gestalten, wird dem endlichen Geiste ein stets verborgenes Räthsel bleiben.

Zus. 1. Wir haben bei der Untersuchung über den letzten Grund des Staates den Ausdruck „Rechtsgrund“ vermieden, weil dadurch Irrthum und Missverständniss unvermeidlich sind. Recht und Staat sind congruente Begriffe; jenes ist vielmehr durch diesen gegeben, und man könnte eher fragen, in welcher Staatsidee das Recht seinen Grund habe. Der einmal entstandene und bestehende Staat hat seinen Rechtsgrund in sich und durch sich selbst. Nach dem Rechtsgrunde des Staates fragen, heisst nach dem Rechtsgrunde des Rechtes forschen.

2. Man hat gemeint, mit der Ansicht einer mittelbaren Offenbarung des göttlichen Willens in der Entstehung des Staates sei für die Erkenntniss seiner letzten Idee Nichts gewonnen; da darin nur ein Merkmal gelegen, welches dem Staat mit allen übrigen Erscheinungen der Natur und Welt gemein sei.¹⁾ Dagegen haben wir zu bedenken, dass dieses Merkmal des göttlichen Naturgesetzes im Staate schon dadurch specifisch erscheint, dass es nicht in der äusseren leblosen und belebten Stoff- und Sachenwelt, sondern in einer organischen Mehrheit von Menschen, auftritt.

Es ist aber noch mehr mit der fraglichen Ansicht gegeben. Die Entstehung des Staates als eine göttliche providentielle That bezeichnen, heisst nicht bloss seinen Ursprung an sich, sondern seine ganze Wesenheit und Bestimmung feststellen. Denn in der letzten Ursache eines organischen Lebens — und das ist doch der Staat — schlummert schon sein Zweck und seine Vollendung als verborgener Keim. Die Annahme einer göttlichen That

¹⁾ v. Morgenstern Mensch, Volksleben und Staat, Bd. I., S. 130.

ist nothwendig, aber auch hinreichend, den Staat zu verstehen. Der Grund desselben liegt nun ein Mal, wie jeder ehrliche und redliche Forscher zugeben wird, in einer unendlichen, dem endlichen Menschenverstande unerreichen Tiefe. Der Urfang des Staates bleibt ein dunkles Gesetz, weil er eben, obwohl irdischer und menschlicher Art, doch eine Manifestation des göttlichen Willens, eine ewige Erscheinung ist. Bei allen Dingen aber, deren Grund und Wesen tiefer, als menschliche Weisheit und Kunst geht, in einem göttlichen providentiellen Willen und Walten sich bescheiden, ist nicht eine sentimentale Gemüthsstimmung, sondern ein natürliches und wissenschaftliches Bedürfniss. „Die alles entscheidende Hauptsache in der Philosophie der Geschichte, wie in jeder echten Wissenschaft und im ganzen menschlichen Leben“, sagt *Lasaulx*, „ist die, dass man von Gott ausgeht, und ihn als das erste, die Natur als das zweite betrachtet; nicht aber, wie es heute üblich geworden, die Natur voranstellt, und den Herrn der Natur nur als Lückenbüsser zu Hilfe ruft, wenn man nicht mehr weiter kann.“¹⁾

Wer das letzte Sichbescheiden in Gott bei der Betrachtung der Entstehung des Staates als ungenügend erachtet, und deshalb verwirft, oder noch tiefer dringen will, vergeht sich durch Unwissenschaftlichkeit wie Hochmuth gleich stark und wirkt verderblich auf das politische Leben der Gesammtheit.

Möchte die Idee eines göttlichen Gesetzes und Regiments im Grund und Wesen des Staates lauter und allüberall verkündet werden. Und wenn damit zunächst nicht mehr erreicht wäre, als dass der Gedanke einer göttlichen providentiellen Fügung tiefer in die Herzen der Völker dränge, so wäre schon unendlich viel gewonnen. Auf dem Bilde unserer Tage leuchtet aber diese Idee nur mit schwachen Strahlen. Mit welch' eit-

¹⁾ v. *Lasaulx* Philosophie der Geschichte etc. S. 1. u. f.

der Selbstüberhebung und leerer Nüchternheit denkt und handelt der Einzelne und das ganze Volk im Gebiete seines staatlichen Berufes. Der Staat ist Vielen atheistisch, sie kennen keinen Gott in ihm und für ihn.

Es bleibt uns immer eine schmerzliche Erinnerung, dass 1848 im Frankfurter Parlamente der Antrag, die Verhandlungen zu dem grossartigen, für Deutschlands Zukunft so hochwichtigen Werke mit einem Gebete zu dem Herrn zu beginnen, mit stürmischem Bravo zurückgewiesen wurde.¹⁾ Da waren die Denker des Alterthums doch demüthiger und deshalb grösser, als die unserer Zeit. *Plato* meint: „Zur Gesetzgebung sind der Aufbau von Tempeln und Opfer und sonstige den Göttern zu zollende Verehrung nöthig, und der Dienst der dort Waltenden.“²⁾ „Es ziemt sich vor Allem,“ sagt *Aristoteles*, „dass die Bürger den Göttern ihre Verehrung darbringen.“³⁾ *Plutarch* meint, es könne eine Stadt leichter ohne einen Boden gegründet werden, als ein Staat sich bilden oder bestehen ohne Glauben an Gott; der Glaube an Gott sei das Band und der Kitt aller menschlichen Gesellschaft und die Stütze der Gerechtigkeit. Und *Franklin* hatte einst in gläubiger Ueberzeugung von der Wahrheit: „dass Gott die Angelegenheiten der Menschen lenkt“, an die Versammlung zur Verfassungsberathung den Antrag gestellt, die Verhandlungen jeden Morgen mit einem Gebete zu eröffnen.⁴⁾

Gewiss erfüllt echter, auch im handelnden Dasein bewährter Glaube die Völker ebenso mit Lebenskraft und Glück, wie Unglaube und Gottlosigkeit ihnen Krankheit und Tod bereitet. Die Geschichte aller Völker zeugt von

¹⁾ *Stenographischer Bericht* über die Verhandlungen der deutschen constituirenden Nationalversammlung zu Frankfurt. Herausgegeben von *Wigard*. Bd. I, S. 14.

²⁾ *Plato* de republica lib. IV, 427.

³⁾ *Aristoteles* Politik lib. VII, cap. 8. Abs. 6.

⁴⁾ *Benjamin Franklin's* Leben und Schriften. Herausgegeben von Dr. *Binzer*. 1829. Thl. III, S. 203 u. f.

ihrer Blüthe und Macht, so lange sie der Väter alten Glauben und alte Sitte in Treue heilig gehalten. Das mosaische Volk war nur in Jehova gross. Als es seinen Gott nicht mehr fürchtete, ging es seinem Verfall unaufhaltsam entgegen. Geschah es mit Athen und Rom etwa anders? Als bei den Griechen und Römern der Glaube der Ahnen in frevelhafte Irreligiosität sich verkehrte, der Gottesdienst als hergebrachte Mode durch Schaugepränge und Festlichkeiten mehr zur Unterhaltung als Erbauung geübt wurde, als man der Anrufung der Götter zu jeder Schandthat sich nicht scheute, und so sündhaftes Spiel mit ihnen trieb, da trat der Wendepunkt vom Leben zum Sterben in beiden Völkern ein. Der Glanz Athens fing an zu erbleichen, und der Riesenkörper des Römerreiches sank, wie von einem Gifttrunk innerlich benagt, elend dahin, bis jugendliche, krafterfüllte Germanenstämme ihm den Todesstoss versetzten. Cicero warnte vergebens seine Mitwelt mit den Worten: „Durch den Verfall der Gottesverehrung muss alle Treue, die Verbindung des menschlichen Geschlechtes und die vorzüglichste aller Tugenden, die Gerechtigkeit zerstört werden.“

Wo unsere Gegenwart steht, welche Zukunft ihr beschieden, ist hier nicht mit wenigen Worten zu sagen. Jedenfalls hat unser Geschlecht nöthig, zu einer gläubigeren Anschauung, zu einem sittlicheren Leben sich emporzuschwingen, wenn die Völker nicht einem schmachvollen Ende, sondern einer schöneren und höheren Vollendung entgegengehen sollen.

Manche sind durch ihre Regierungen, die diesen Namen nicht verdienen, krank und muthlos. Hier ist es um so grössere Pflicht der Volksglieder, die Einsicht, Macht und Beruf haben, unablässig für Recht, Wahrheit und Tugend zu kämpfen und zu arbeiten.¹⁾

¹⁾ S. noch *Bluntschli* l. c. Bd. I, S. 223 u. f. — *Zachariae* l. c. S. 42 u. f. — *Stahl* l. c. Bd. II, 6. S. 144 u. f. mit Restriction. — *Zöppf* l. c. Bd. I, S. 64 u. f. — *Rosbach* l. c. S. 13 u. f.

ihre Blüthe und Macht, so lange sie der Väter alten Glauben und alte Sitten in Treue heilig gehalten. Das mosaische Volk war nur in Jehova gross. Als es seinen Gott nicht mehr fürchtete, ging es seinem Verfall un- aufhaltsam entgegen. Geschah es mit Athen und Rom etwa anders? Als bei den Griechen und Römern der Glaube der Ahnen in frevelhafte Irreligiosität sich ver- kehrte, der Gottesdienst als hegelwackte Mode durch Schaugebänge und Festlichkeiten mehr zur Unterhaltung als Erbauung geübt wurde, als man der Anrufung der Götter zu jeder Schandthat sich nicht schonte, und so sündhaft-

ZWEITES CAPITEL.

Vom historischen Entstehungsgrunde des Staates.

§. 7. **Allgemeines. Die Familie. Die religiöse Autorität.**

Der oben entwickelte innere Grund des Staates, den wir gleichsam als seine Seele mit ihrem dreifachen Urgrund (Gott, Natur und Freiheit) bezeichnen dürfen, kömmt in verschiedenen äusseren historischen Formen zur Erscheinung. Obwohl selbst absolut ist der Staat an bestimmte relative Erscheinungsformen gebunden, um zur vollendeten Entwicklung in Wirklichkeit zu gelangen.

Als solche äussere historische Mittelpunkte, um welche sich die Staatsidee practisch verwirklicht, bezeichnen wir:

1. Die Familie. Die staatsgründende Autorität kann die väterliche Gewalt sein, um welche und aus welcher sich der Gesamtorganismus des Staates bildet. Auf diese Thatsache lässt sich auch der Ausdruck „Landesvater“ zurückführen.

Die Ansicht, welche die Entstehung des Staates überhaupt auch nach seiner inneren Bedeutung auf die Erscheinung der Familie stützt, wird als das Patriarchalprincip aufgeführt. Schon *Aristoteles* lässt aus der natürlichen Verbin-

der Familien und der Gemeinden den Staat emporkeimen.¹⁾

2. Kann eine religiöse Persönlichkeit das äussere wirksame Element der Staatenbildung sein. Es tritt z. B. aus dem Volke, das namentlich ein lebendiger Glaube an einen besonderen Nationalgott erfüllt, ein prophetischer Geist hervor, und gibt als Gottgesandter dem Volke staatliches Leben und staatliche Form. Auf diese Weise entsteht die Theokratie, wie sie im mosaischen Staate vollendet war.²⁾

Die Patrimonialität.

3) Ein Mittelpunkt der Staatsgründung kann ferner die Gewalt über Grund und Boden, die Patrimonialität sein. Der Character dieser Herrschaft ist gleich dem Besitz am Boden ein privatrechtlicher. Um eine solche individuelle Herrschaft, zunächst im engen persönlichen Kreise, sehen wir besonders in Deutschland die grössere, allgemeine, staatliche Gemeinschaft und Macht sich entwickeln; man spricht hier von einer Patrimonialtheorie. Uns gilt sie nur, soferne sie die äussere thatsächliche Form der Staatsbildung, nicht den inneren Staatsgrund bezeichnen will.

Je nachdem man nun in dem schon entwickelten Staate den persönlichen Inhalt der Patrimonialität entweder in der Volksgesammtheit oder in hervorragenden Familien und Korporationen, oder in einem fürstlichen Staatsoberhaupte erkennt, unterscheidet man eine demokratische, aristocratische oder monarchische Auffassung dieses Principis. Einen historischen Widerschein dieser Entstehungsform werfen noch die kleineren deutschen Staaten in die Gegenwart herein, wäh-

¹⁾ Aristoteles Politik lib. I., cap. 1, Abs. 4 u. f. — Zöpfl Grundsätze des allgemeinen und constitutionell-monarchischen Staatsrechtes Bd. I, S. 67, §. 45.

²⁾ v. Mohl Encyclopädie der Staatswissenschaften S. 90. — Zöpfl I. c. S. 74 u. f.

rend sie sich bei den grösseren in ihrer ferner liegenden Entstehungsgeschichte verliert. Desshalb bezieht man auch die schwächere landesherrliche Macht auf dieses Princip, die grössere kaiserliche Regierungsgewalt auf Gottes Wille und Anordnung zurück.¹⁾

§. 9.

Der allgemeine Volkswille.

4) Kann durch die Kundgebung und Constituirung des allgemeinen oder überwiegenden Willens einer beliebigen Menge der Staat seine formelle Entstehung finden, wie wir es z. B. in der Niederlassung von Auswanderern in selbstständigen Colonien, in der Gründung der Republik Island im Jahre 930, oder des Staates Californien 1849 sehen, soweit in letzterem Falle unter der Herrschaft der Union von einer besonderen Staatenbildung die Rede sein kann.

Auch die Unabhängigkeitserklärung der nordamerikanischen Freistaaten vom 4. Juli 1776 stützt die Regierungsgewalt, Form und Dauer des neuen Staates auf Zustimmung und Vertrag der Regierten.

Solche Thatsachen waren das Irrlicht, welches in der neueren Zeit die Ansichten von der Staatsgründung auf den Abweg der Vertragstheorie lenkte.²⁾ Und doch liegt, kein Vertrag nach den gewöhnlichen Begriffen des Privat- und Staatsrechtes vor, wenn auch der einstimmige oder mehrzählige Wille einer Menschengruppe einen Staat zu gründen sich laut erhebt. Die Form gibt nur zuweilen den Schein des Vertrages. Dieser Wille ist ein organisch entwickelter, einheitlicher, persönlicher, der als Gesetz über dem Willen der Individuen steht, die dasselbe nur durch jenen selbst wieder umgestalten und fortbilden können. Der Vertrag ist aber nur

¹⁾ Zöpfl l. c. S. 69, §. 46. — v. Morgenstern l. c. Bd. I, S. 133 u. f.

²⁾ Besonders wird die Geschichte Californiens hiefür ausgebeutet. v. Mohl, in Mittermaiers Zeitschrift für ausländische Rechtswissenschaft, Bd. XXVII, §. 294.

eine zufällige Verbindung mehrerer Einzelwillen, die im Gegentheil über dem Vertrag stehen, und deren Veränderlichkeit derselbe preisgegeben ist. Man kann sich auch die Parteien nicht denken, welche den Vertrag schliessen sollten, und muss zu der irrationellen, unjuristischen Annahme seine Zuflucht nehmen, dass das ganze Volk oder die Mehrheit mit sich selbst einen solchen eingeht.

Der Vertrag kann also weder innerer Grund noch äussere historische Entstehungsform des Staates sein.¹⁾

§. 10.

Die Uebermacht.

5) Endlich kann auch eine an Stärke und Klugheit überlegene Person den Ausgangs- und Mittelpunkt staatlichen Lebens bilden. Es ist dies besonders begreiflich, sofern die concrete Entstehung des Staates weit in die Zeit der Uncultur zurückragt, wo die körperliche Kraft allein Grund der Auszeichnung und Autorität ist. Vergleichen wir z. B. das naturwüchsige Rechtsleben der Germanen mit dem ausgebildeten System der Pandekten, so treffen wir dort viele Institute, welche mit der Bedingung physischer Thatkraft und Ueberlegenheit zusammenhängen, während die Römer nur Principien des logischen Geistes gelten lassen. So im Erbrecht. Bei den Germanen war die That, bei den Römern der Begriff das Mass der Berechtigung.

Es wird aber nicht eine Theorie der Gewalt zugestanden, sondern nur gesagt, dass eine mächtige Persönlichkeit zum uranfänglichen Träger der Staatsidee werden kann. Die Persönlichkeit ist nicht rohe Uebermacht, sondern eine überlegene Kraft, die ein tieferes Bedürfniss repräsentirt. In bloss roher, thierischer Stärke liegt die Idee staatlicher Ordnung

¹⁾ S. oben S. 17 u. f. — Dann *Thilo* der Staat mit Hinsicht auf Wesen, Wirklichkeit und Ursprung zur Entscheidung der Frage, ob er auf einem Vertrag beruhe. 1827. — *Rauh* Anti-contrat-social. 1854.

nicht. Wenn nur eine solche entscheiden würde, so könnte die Gesammtheit der Gehorchenden in jedem Augenblicke mit grösserer Kraft gegen die geringere Anzahl der Regierenden sich auflehnen und diese wieder unterwerfen. Das wäre dann das ewige *bellum omnium contra omnes* und kein Staat.

Eine solche rasch vorübergehende, anarchische Auflösung und Zersetzung tritt dann ein, wenn die Regierten das blutige Panier der Revolution ergreifen; denn diese ist nichts Anderes als die Erhebung der rohen Volksgewalt gegen die herrschende Regierung, die allgemeine Anarchie durch die Gewaltthätigkeit des Individuums. Wir sagen aber vorübergehend, weil ein Volk nicht staatenlos sein kann, wie es in der Anarchie der Fall wäre.¹⁾ Schliesslich sei die Gewalt letzte Begründungsform einer gültigen Staatsordnung, das äusserste Mittel nach vergeblichen, friedlichen Versuchen!²⁾ Die Geltendmachung jeder Gewalt stiftet Unfrieden.

In diesen 5 Thatsachen, die noch von den verschiedenartigsten Nebenumständen begleitet sein können, liegt der Anfang der äusseren concreten Gestaltung des Staatslebens. Keine unter ihnen hat den Vorzug, in jeder derselben kann die Verwirklichung der Staatsidee ihren Ausgangspunkt nehmen. Hiezu ist jedoch Folgendes zu bemerken: Zerlegen wir den Lebensgrund des Staates nach seinen 3 Elementen, dem göttlich-providentiellen, dem natürlich-nothwendigen und dem geistig-freien, so tritt bald das eine, bald das andere in den verschiedenen äusseren historischen Erscheinungsformen lebendiger hervor; das göttlich-providentielle Element in der Bildung eines Staates durch prophetische Persönlichkeit, das natürlich-nothwendige in dem Ausgangspunct der Familie, der Patrimonialität und der Uebermacht, endlich das geistig freie in der Constituirung des allgemeinen ausgesprochenen Willens.

Ziehen wir die Staatsformen in Betracht, so entwickelt

¹⁾ Bluntschli, l. c. S. 32.

²⁾ v. Mohl, Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 91.

sich die demokratische vornemlich in letzterer Bildungsform, die monarchische in dem Mittelpunkt der religiösen Autorität und Uebermacht, sodann im Familien- und Patrimonialprincip die aristokratische Staatsform am besten.

Zus. 1. Indem wir einen inneren Lebensgrund und eine äussere historische Erscheinungsform unterscheiden, haben wir zugleich den kritischen Standpunkt gegenüber allen übrigen Theorien und ihrer Eintheilung gewonnen. Wir stehen ihnen bald nahe, bald fern, je nachdem sie eine Wahrheit nach dieser Ausscheidung enthalten oder nicht.

So hat für uns die Patriarchaltheorie nur den Sinn, dass die Familie eine äussere Form der Staatenbildung ist, mehr nicht. Den inneren Lebensgrund, das Wesen des Staates erklärt die Familie nicht. Desshalb kommen wir auch nicht zu der Inconsequenz, den Staat eine erweiterte Familie oder das allgemeine Gesetz der Uebermacht des Stärkeren zu nennen. Jene obigen Fälle bleiben nur die historischen und zwar ursprünglichen Knotenpunkte, um welche die Zellenbildung¹⁾ des staatlichen Lebens vor sich geht; das innere Leben und Wesen dieser Zellen haben wir in anderen Elementen gefunden. *Haller* hat beide Dinge unaufhörlich vermischt.²⁾

2) In die Eintheilung von originärer und derivativer Entstehung, wie sie *Bluntschli* in geistreicher Weise aufstellt, können wir uns nicht fügen.³⁾ Die Anwendung von Privatrechtsbegriffen auf die Geschichte der Staatenbildung ist nicht immer treffend. Die meisten Beispiele beziehen sich nur auf Facta der Gebietsvergrösserung oder Verbindung von bereits bestehenden Staaten, ohne dass eigentlich die Bildung eines neuen Staates genau genommen vor sich ging. So ist die Eroberung, welche

¹⁾ *Zöpfl* l. c. S. 66. §. 44.

²⁾ *Hegel* Grundlinien der Rechtsphilosophie. S. 244 u. f.

³⁾ *Bluntschli* l. c. Bd. I, S. 203 u. f.

als ein Fall originärer Staatenbildung angeführt wird, kein Weg zu einem neuen Staat an sich. Sie setzt eine Staatsgewalt, welche erobert, voraus, und ihr Sieg über ein fremdes Volk und Gebiet hat nur die Ausdehnung des erobernden Staates auf ein grösseres Territorium zur Folge. Eroberung lässt wohl einen Staat untergehen, aber keinen neuen entstehen; sie lässt nur den erobernden sich vergrössern.

Alle Fälle der Entstehung neuer Staaten sind der Form der historischen Thatsache nach originärer Art; aber dem Gedanken nach sind sie derivativ. Das heisst jeder neue Staat ist eine Thatsache für sich, aber die Idee holen die Gründer aus anderen bereits bestehenden Staatenregionen herüber. Nur der erste Staat, der im Bunde von Adam und Eva seinen Ausgang nahm, mag der Idee und der Form nach originärer Art sein. Aber so lange man nicht annehmen darf, dass Menschen aus dem Boden herauswachsen und darauf einen Staat gründen, wird die Idee des Staates immer abgeleitet und nur die Thatsache der Gründung etwas Neues und Originäres sein.

3) Nach einer strengen Systematik sollten wir auch ein Capitel über die Endigungsarten des Staates folgen lassen; allein wir glauben nicht an den Tod des Staates.

Der Staat ist ein ewiges Leben und die Staatsidee stirbt gleich der Menschheit nicht, oder dauert wenigstens so lange, wie diese.

Das Ende, das wir dort beobachten, ist nur der Untergang einzelner individueller Staaten, dessenungeachtet das staatliche Gesamtwesen fortbesteht, indem auf den Trümmern dahingeschiedener Reiche neue, vollendetere sich erheben; wie die ganze Menschheit, obwohl die Individuen hinwegsterben, doch in ihrer Totalität und Wesenheit fortlebt, indem sie sich auf den Schultern vergangener Jahrhunderte zu immer höherer Vollendung emporschwingt. ¹⁾

¹⁾ v. Lasaulx Philosophie der Geschichte etc. S. 14.

Wir könnten also wohl Todesarten einzelner wirklicher Staaten aufzählen, deren es gleich den Krankheiten und Sterbefällen der einzelnen Individuen in der grossen Menschheit allzu viele gibt. Bald sind es sittlicher Verfall, bald materielles Elend, oder rohe Uebermacht eines Eroberers, oder verrätherische Politik und dergleichen Thatsachen mehr, die den einen oder anderen Staat aus der Reihe der lebenden vertilgen.¹⁾

¹⁾ Ueber den Untergang der Staaten. *Bluntschli* l. c. I, S. 216 u. f. —
v. Mohl l. c. S. 158 u. f.

Vom Zweck und Wesen des Staates.

§. II.

Historische Betrachtung.

Alle Existenzen der lebenden und leblosen Welt tragen eine ihrem Wesen entsprechende, im Plane der Schöpfung vorhergesehene unabänderliche Bestimmung in sich. Der Staat, die höchste, grossartigste Erscheinung im äusseren Menschenleben, kann nicht zweck- und bestimmungslos sein. Die Ansichten über den Zweck des Staates sind gleich der Lehre über den letzten Grund seines Daseins ein buntes Widerstreit. Wir haben nur die hervorragendsten Theorien hier aufzuführen und zwar nur die speculativen, indem wir sachdienlich von den historischen Staatszwecken, als den von der Geschichte in den wirklichen Staaten überlieferten, absehen.

I. Die älteste Ansicht, von der Philosophie des klassischen Alterthums vertreten, stellt das Sittengesetz, die Verwirklichung des Guten und Gerechten, als Zweck des Staates auf. Diesen Gedanken führt Plato mit einer solchen Tiefe und Lebendigkeit des Geistes und Gemüthes durch,¹⁾ dass er

¹⁾ Plato de republ. lib. IV.

Wir könnten also wohl Todesarten einzelner wirklicher Staaten aufzählen, deren es gleich den Krankheiten und Sterbefällen der einzelnen Individuen in der grossen Menschheit allen viele gibt. Bald sind es sittlicher Verfall, bald materielles Elend, oder rohe Uebermacht eines Eroberers, oder veräthliche Politik und dergleichen Thatsachen mehr, die den einen oder anderen Staat aus der Reihe der lebenden vertilgen.¹⁾

DRITTES CAPITEL.

Vom Zweck und Wesen des Staates.

§. 11.

Historische Betrachtung.

Alle Existenzen der lebenden und leblosen Welt tragen eine ihrem Wesen entsprechende, im Plane der Schöpfung vorhergesehene unabänderliche Bestimmung in sich. Der Staat, die höchste, grossartigste Erscheinung im äusseren Menschenleben, kann nicht zweck- und bestimmungslos sein.

Die Ansichten über den Zweck des Staates sind gleich der Lehre über den letzten Grund seines Daseins ein bunter Widerstreit. Wir haben nur die hervorragendsten Theorien hier aufzuführen und zwar nur die speculativen, indem wir sachdienlich von den historischen Staatszwecken, als den von der Geschichte in den wirklichen Staaten überlieferten, absehen.

1. Die älteste Ansicht, von der Philosophie des classischen Alterthums vertreten, stellt das Sittengesetz, die Verwirklichung des Guten und Gerechten, als Zweck des Staates auf. Diesen Gedanken führt *Plato* mit einer solchen Tiefe und Lebendigkeit des Geistes und Gemüthes durch,¹⁾ dass er

¹⁾ *Plato* de republica lib. IV.

die denkende Welt aller Zeiten mit Bewunderung erfüllt. Wie von einer göttlichen Inspiration getragen entwirft er sein Staatsideal. Gab ihm doch auch das Alterthum den Beinamen „Der Göttliche“. Obwohl aber seine philosophischen Ideen im Einzelnen eine hohe Vollendung verrathen, ja eine Vorahnung der christlichen Weltanschauung enthalten, so bleiben sie doch für eine solche zu eng und unvollkommen.

Wie *Plato* so sieht auch *Aristoteles* genau genommen in der sittlichen Vollendung der menschlichen Gesellschaft, in der ethischen Vernunfttherrschaft den Zweck des Staates. Sein Begriff der Glückseligkeit und des εὖ ζῆν enthält zuletzt doch auch den Gedanken der vollkommenen Tugend und sittlichen Harmonie, nicht die gewöhnliche Wohlfahrtstheorie¹⁾ der späteren Politiker. „Der Staat“, sagt er, „ist die Vereinigung zu einem vollkommenen und selbstgenügenden Leben; darunter verstehen wir aber das glücklich und schön leben“. ²⁾ „Die Glückseligkeit fordert das Vollkommene, daher auch äussere Güter. Aber es ist falsch, Glückseligkeit und äusseres Glück für einerlei zu halten“. ³⁾

Derselbe Gedanke liegt auch in *Cicero's honeste beateque vivere*.⁴⁾

In dem eigentlich philosophischen Zeitalter der neuen Welt begegnet uns als der bedeutendste Vertreter dieser Theorie *Hegel*; er setzt gleich den hellenischen Denkern als Zweck des Staates die Realisirung der ewigen sittlichen Welt, der ethischen Vernunfttherrschaft.⁵⁾ Wie treffend ist der platonische Staat durch den *Hegel'schen* Begriff „Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee“ bezeichnet.

2. Andere suchen den Zweck des Staates in der allge-

¹⁾ *Murhard* Der Zweck des Staates. S. 168 u. f.

²⁾ *Aristoteles* Politik lib. III, cap. V, Abs. 14.

³⁾ *Aristoteles* Ethik lib. VII, cap. 14.

⁴⁾ *Cicero* de republica lib. IV. cap. 3.

⁵⁾ *Hegel* Grundlinien der Rechtsphilosophie. S. 241, §. 257 u. f.

Andre von dieser Ansicht: *Feuerbach* in seinem Anti-Hobbes 1797. S. 96.

— *Thilo* l. c. S. 69. — *Hufeland* Lehrsätze des Naturrechts 1790.

§. 371 u. f. — *Rössler* System der Staatslehre. S. 283 u. f.

meinen Wohlfahrt, der Glückseligkeit Aller. Diese Ansicht geht auf das εὖ ζῆν des *Aristoteles* zurück, und ist ein verblasster Widerschein seiner Theorie ohne ihr ethisches Sublimat.

Hier begegnet uns wieder *Cicero*, der den griechischen Philosophen getreu nachging und ihre Gedanken mit practischem Blicke nach den Gesetzen des wirklichen Lebens bildete. „*Salus populi suprema lex esto*“, lesen wir bei ihm.¹⁾ Er ist mehr als Anhänger dieser Richtung, denn der vorigen zu betrachten.

Während die Griechen den Staat mehr theoretisch-socialistisch behandelten, so betrachtete ihn *Cicero* mehr vom practisch-politischen Standpunkte aus.

Diese Wohlfahrtstheorie war die herrschende Ansicht während des ganzen Mittelalters und der späteren Zeit bis auf *Grotius*. Die innere Tugend und Moral hatte man der Kirche zugewiesen und der Staat war das Reich der äusseren irdischen Glückseligkeit. Auch *Baco* gibt dies noch deutlich zu erkennen.²⁾

Vornehmlich stellt auch die politische Metaphysik *Rousseau's* das Ziel der äusseren Glückseligkeit als letzten Zweck des Staates auf und mit ihm dachte und denkt der Geist der Revolution. In der französischen Constitution vom 24. Juni 1793 ward die allgemeine Wohlfahrt für den Zweck der bürgerlichen Gesellschaft ausgegeben.

3. Eine dritte Theorie vom Staatszwecke fordert die Verwirklichung der Rechtsidee, Sicherung und Schutz der Rechte durch den Staat. Mit *Hugo Grotius* hat sich die Speculation nach dieser Richtung gewendet, die in *Kant*³⁾ und seiner Schule die vollkommenste Ausbildung gewann.

Die Staatsweisen der Griechen waren weit entfernt, im Staate eine blosse Rechts- und Sicherheitsanstalt zu sehen.⁴⁾

¹⁾ *Cicero* de legibus lib. III, cnp, 3.

²⁾ *Baco* de augm. scient. lib. VIII.

³⁾ *Kant* Rechtslehre. Einl. 52.

⁴⁾ *Murhard* I. c. S. 221 u. f.

Im Alterthum schlägt nur die politische Anschauung der Römer in diese Theorie ein. *Cicero* tritt auch hier wieder auf und wir finden daher eigentlich die drei Theorien in seiner Lehre vereinigt.¹⁾ Bis auf ihn lässt sich demnach die heutzutage so geläufige Ansicht des praktischen Lebens von einem Doppelzweck des Staates zurückführen, wonach sowohl die Realisirung der Rechtsidee, wie der allgemeinen Wohlfahrt als Aufgabe der Staatsthätigkeit betrachtet wird.

Unter den neuen Politikern seit *Kant* sind die Meisten Anhänger der Rechtstheorie, indem die einen die Begründung einer rechtlichen Herrschaft als einzigen,²⁾ die anderen nur als nächsten Staatszweck anerkennen.³⁾

Kein Schriftsteller hat aber diesen Gedanken derber und drastischer ausgesprochen als *A. K. Schlözer*, der den Staat eine Erfindung nennt und als eine Rechtsanstalt betrachtet, durch welche nach Art einer Brandkasse die Zwecke der Mitglieder gesichert werden.⁴⁾

4. Eine eigenthümliche Ansicht vertritt *Stahl*. Der Staat stellt sich ihm zunächst als ein sittlich intellectuelles Reich dar. In weiterer Consequenz wird er das Lebensgebiet, in welchem Gottes Wille und Reich für den irdischen Zustand aufgerichtet werden soll.⁵⁾ Damit stehen wir un-

¹⁾ *Cicero* de legibus lib. II, cap. 4 u. 5; de officiis lib. II, cap. 12.

²⁾ *Bodinus* de republ. I, II. — *David Hume* essays I, 33 u. f. — *Schmalz* Handbuch der Rechtsphilosophie. 1807. S. 195 u. f. — *Spittler* Vorlesungen über Politik. S. 29, 70. — *Behr* System der Staatslehre. Bd. I, §. 4. — *Zachariae* 40 Bücher vom Staate. Bd. I, S. 148 u. f. — *Aretin* Staatsrecht der constitutionellen Monarchie. 1824. Bd. I. Einleitung. — *Rotteck* Lehrbuch des Vernunftrechtes. Bd. II, S. 55. §. 4.

³⁾ *Pölitz* Grundriss für encyclopädische Vorträge über die gesammten Staatswissenschaften. 1825. S. 32. — *Jacob* Grundsätze der Polizeigesetzgebung. 1809. Bd. I, Abschn. I. S. 17 u. f. — *Krug* Handbuch der Philosophie II. Bd. S. 182 u. f. — *Jordan* Versuche über allgemeines Staatsrecht. 1828. V. §. 3 u. f. — *Montesquieu* esprit des lois. XI. 3. — *Storch* cours d'oeconomie politique. 1815. vol. I. — *v. Mohl* Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 75 u. 79.

⁴⁾ *Schlözer* Allgemeines Staatsrecht und Staatsverfassungslehre. (1793. Seite 3.

⁵⁾ *Stahl* Philosophie des Rechts. Bd. II, 6. S. 144, 147 u. f.

willkürlich in einer alttestamentlich kirchlichen Anschauung vom Staatszweck.

Wir lassen die übrigen unbedeutenden Richtungen bei Seite, um zu unserer eigenen Ansicht zu gelangen.

Zus. Wir können der Ansicht, dass *Plato* und *Aristoteles* in der Lehre vom Staatszweck auseinandergehen, nicht beistimmen. Die Glückseligkeit,¹⁾ in welcher dieser das höchste Gut, den obersten Zweck des staatlichen Gemeinlebens erkennt, ist in letzter Beziehung mit der sittlichen Vollkommenheit und Freiheit *Plato's* eins. Jenem ist ja εὖ ζῆν das εὐδαιμόνως und καλῶς ζῆν.²⁾ Beide sind nur im Ausgangspunct und der Methode der Forschung verschieden, ihre Grundgedanken und Grundstimmung ist dieselbe.³⁾ Während *Plato* seinen Staat aus der Idee entwickelt und zu einem Staatsideal gelangt, kömmt *Aristoteles* von der Natur und Wirklichkeit zum Staatsbegriff. Bei *Plato* wandelt der Geist in einer Bilderreihe vom Allgemeinen zum Besondern, bei *Aristoteles* in einer Abstraction und zwar vom Besondern zum Allgemeinen. Während jener ein ideales Bild zeigt, gibt dieser nur einen natürlichen wirklichen Begriff.⁴⁾

Dieser Unterschied verlockt uns, eine Parallele zwischen den beiden grossen Philosophen des Alterthums und unseren grossen Dichtern *Schiller* und *Goethe* zu ziehen. Der wahre Dichter ist doch auch Philosoph. Wie *Plato*, ist unser *Schiller* der Schöpfer des Bildes und des Ideals, und gleich *Aristoteles* ist *Goethe* der Denker in der Natur und Wirklichkeit. Vielleicht liegt dieser Gedanke nicht zu fern, um zu einem Verständniss der Denker des Alterthums beitragen zu können.

¹⁾ *Murhard* 1. c. S. 222.

²⁾ *Aristoteles* Politik. lib. III, cap. 5, Abs. 14.

³⁾ *Stahl* 1. c. Bd. I, S. 25 u. f. — *Schmittbühner* Zwölf Bücher vom Staate. S. 8, §. 6.

⁴⁾ *Rössler* 1. c. S. 287.

§. 12.

Der wahre Zweck des Staates.

Schon in der Feststellung des Entstehungsgrundes vom Staate haben wir unsere Ansicht vom Zweck desselben verrathen. Der Grund der Dinge ist ihr keimender Zweck.

Wir haben auch hier die Möglichkeit der Abweichungen und Differenzen unter den Theorien durch Vermeidung von Einseitigkeit und Ausschliesslichkeit auszugleichen. Es liegt in jeder von ihnen eine Wahrheit, soferne sie nur auch die anderen bestehen lässt. Eine jede ist aber falsch, sobald sie sich allein behaupten will. Die eine enthält alles, was man im Leben sucht und ist zu weit, die andere gibt dem Staate einen dünnen, kümmerlichen Lebensinhalt und ist zu eng.

Was soll der Zweck der Glückseligkeit bedeuten? Die Menschen, unendlich reich an Hoffnungen und Bestrebungen, suchen bald in diesem, bald in jenem Dinge die Quelle ihres Glückes. Wo wäre das Ideal zu finden, in dessen Besitze sich alle glücklich preisen? Das Gut müsste ein allgemeines über allen stehendes, also ein göttliches sein. Damit hat der Gegenstand der Erkenntniss an Sicherheit und Bestimmtheit nicht gewonnen. — Wie leer und todt ist der Staat als blosse Schutzanstalt für Recht und Gerechtigkeit! Wenn nur dieser Zweck allein die Bestimmung des Staates enthielte, dann hätte die Regierungspolitik eine Menge Handlungen zu unterlassen, die doch vernunft- und erfahrungsgemäss zum Wohle des Volkes nothwendig sind. Es hat keinen Staat gegeben, der diese Bestimmung allein im Auge behalten hätte, dadurch ward die Theorie ungefährlich und hat sich gehalten. Das Recht gibt das sichere, aber nicht das gute und schöne Leben. Wollte sie eine Staatspraxis ausschliesslich befolgen, dann würde man ihren dürftigen Inhalt bald schmerzlich empfinden. Wir wollen nicht der wirthschaftlichen Interessen der Gesellschaft gedenken, deren Wohl auch zumeist ohne

rechtlichen Einfluss des Staates durch die Gesellschaft selbst sich erzielen lässt. Aber welches Geschick hätte z. B. Schule und Wissenschaft, deren Leben nicht durch blosse Rechtsnormen und Begriffe bestimmt werden kann? Der Staat soll Strafgesetze gegen Verbrecher geben und handhaben, die Gesittung aber nicht fördern, welche die beste Schutzwehr gegen verbrecherische Handlungen bildet? Wäre der Staat nur Rechtssicherheit, dann wäre er für die meisten Staatsglieder, zwischen denen keine Rechtsverletzungen vorkommen, unnöthig. Der Rechtsstaat mit seinem ausschliesslichen Zwecke der Rechtsherrschaft und Rechtssicherheit ist ein lebloses, skelettartiges Gebilde, das in seinen äussersten Consequenzen alle naturgemässen socialen Unterschiede nivellirt und — es ist nicht zuviel gesagt, — zur ungerechten Rechtsgleichheit Aller führt. Nach der Waage der blinden Gerechtigkeit oder dem Courszettel der unruhigen geängstigten Börse allein zu leben, ist gleich trostlos.

Suchen wir einen andern Zweck, so gilt uns zunächst die Wahrheit, dass der Staat mit der Natur des Menschen und der Menschheit gegeben und untrennbar verwachsen ist. Ist der Staat absolute Bedingung des menschlichen Daseins, eine von Gott gewollte Lebensschule der Menschheit, dann kann seine Bestimmung nur aus der menschlichen Natur ent-räthselt werden.

Schon die Alten haben bei der Erforschung des Staatszweckes diesen Gesichtspunkt beobachtet und den Staat als einen dem Menschen gleichen Organismus betrachtet. So besonders *Plato*: „Der Staat ist also der vollkommenste, der mit einem einzelnen Menschen die meiste Aehnlichkeit hat.“¹⁾ Und an einer andern Stelle heisst es: „Ein gerechter Mann und ein gerechter Staat werden in Nichts unterschieden, sondern ähnlich sein.“²⁾ *Aristoteles* gibt diess in seinem berühmten Worte: „Der Mensch ist ein politisches Thier“ bezeichnend wieder. Und *Cicero*, das Echo der hellenischen Denker,

¹⁾ *Plato* de republica. lib. V. 462.

²⁾ *Plato* I. c. lib. IV, 435.

vergleicht den Staat mit dem Menschen, nennt das Staatsoberhaupt den Geist, der den Körper beherrscht.¹⁾

Allein die griechischen Philosophen haben den Menschen nicht vollkommen erkannt, deshalb musste auch ihr Bild vom Staate unvollkommen sein. Der Mensch galt ihnen nur als politisches Wesen, in seiner politischen Natur liessen sie alle Beziehungen seines Daseins untergehen. In der platonischen, wie aristotelischen Welt war durch die überschwängliche Apotheose des Staates das Individuum und seine Freiheit getödtet, und im römischen Staat war der Geist des individuellen Lebens gleichfalls abgestorben. Gerade deshalb — es mag paradox klingen — war der Bürger der antiken Staaten so staatlich gedacht und erzogen ein unvollendeter Bürger.

Der Staat, eine Lebensbedingung, durch die allein der Mensch zum wirklichen Menschen, die Menschheit erst zur wahren Menschheit sich auslebt, ist diess nicht bloss für die eine oder andere Beziehung der menschlichen Existenz, sondern für den vollen Menschen in seiner Einheit und Totalität. Der Staat muss einen dem organischen Leben des Menschen gleichen Organismus im Grossen bilden, wenn jenes nach seiner ganzen Natur sich vollenden soll.

Blicken wir auf die obigen Theorien zurück, so erfüllt keine für sich allein das menschliche Wesen vollständig. Schon der Begriff des Organischen verbietet uns, nur einen unter den vielen Lebenszwecken einer Gemeinschaft als ausschliesslichen Staatszweck aufzustellen.

Die Betrachtung des Menschen führt uns zur Erkenntniss eines Doppelwesens in ihm. Er ist zunächst ein sinnliches, materielles Geschöpf und als solches den Gesetzen der physischen Welt unterworfen. Der Mensch ist aber nicht bloss Gebilde der Natur, es gesellt sich hiezu noch ein geistiges,

¹⁾ *Cicero de republica*, lib. III, cap. 25. — *Bluntschli* physiologische Studien über Staat und Kirche. S. 1 u. f. Diesem haben wir die Ausbildung und Verbreitung der obigen Ansicht besonders zu danken. Siehe noch dessen allgemeines Staatsrecht. Bd. I, S. 38 u. f. — *v. Morgenstern*, Mensch, Volksleben und Staat. Bd. I, S. 146, §. 32 u. f.

sittliches Element, das ihn über alle Geschöpfe der irdischen Welt erhebt. Ueberall wo unser Auge Leben und Wirken der Menschen trifft, sehen wir ihn entweder einem physischen Gesetze der Nothwendigkeit unterworfen, nach Befriedigung materieller Bedürfnisse oder im Reiche der Freiheit nach höheren geistigen Gütern ringen. Nach diesen beiden Hauptrichtungen sucht er im Staate zuerst unbewusst, dann bewusst Entwicklung, Ergänzung und Vollendung.

Es sind also 2 Hauptzwecke mit dem Staate gegeben, das materielle, physische Wohlsein und die geistige, sittliche Cultur der in ihm geographisch abgegrenzten Menschheit. Die Harmonie der menschlichen Existenz und Entwicklung in diesen beiden Grundgebieten des Lebens erfüllt erst das Dasein der staatlichen Gesellschaft mit allseitiger Befriedigung. Sie gestaltet sich aber nicht durch das zufällige Zusammenwirken des Willens und der That der Einzelnen, sondern nur durch eine allgemeine formelle Ordnung, durch das Alle beherrschende Recht und Gesetz. Das Recht ist nur das äussere Mittel,¹⁾ durch welches dem Lebensinhalte der Gemeinschaft harmonische und concrete Gestalt verliehen werden soll.

Es ist selbst nicht Zweck, sondern um anderer Zwecke willen vorhanden. Das Recht dient der Wohlfahrt, nicht diese dem Recht.

Damit ist nicht gesagt, dass die Förderung des ganzen Lebens nur mittelst Rechtsregeln geschehen soll, sondern Recht bedeutet nur die allgemein giltige staatliche Form und Norm für die Gesellschaft.

Für den Staat sind ferner die Interessen des materiellen Wohls, der Moral und Bildung nur in sofern Zweck, als sie einen Zug der Gemeinschaft haben. Soweit sie nur innerhalb des engen Gebietes individueller Wünsche und Tendenzen sich bewegen, gebührt dem Individuum die Freiheit des Willens und der That bis zu der Grenze der allgemeinen Norm.

Wollte man den allgemeinen Begriff der Glückseligkeit als Staatszweck beibehalten, so fände derselbe seinen speci-

¹⁾ v. Mohl l. c. S. 75.

fischen und concreten Inhalt nur in der Harmonie von Natur und Geist der staatlichen Gesellschaft.

§. 13.

Die heutigen Ansichten über das Verhältniss des Staates zum Ethos.

Das materielle Wohlsein und die Sicherung der Rechte bilden die Schablonen der Anforderungen an die Staaten im Leben und der Wissenschaft der Gegenwart. Die Bildung unserer Tage geht ungern auf die Ansichten ein, dass der Staat ein sittliches Reich, seine Bestimmung auch die Verwirklichung einer sittlichen Weltordnung sei. Wen abstracte Deductionen von dieser Wahrheit nicht überzeugen, der wird durch einen Blick in die Geschichte zur Genüge belehrt über das Dasein und die Nothwendigkeit eines sittlichen Factors im Staats- und Menschheitsleben.

Ist der sittliche Geist und die sittliche Ordnung aus dem Leben der Völker gewichen, dann sterben sie schuldbeladen dahin. In siegreicher Macht und Grösse erhebt sich aber ein Volk, wenn gute Sitten sein Leben bestimmen und erfüllen. Das Ethos ist die Lebenskraft nicht blos der Einzelnen, sondern auch der Volksindividuen und, könnte eines von den beiden Elementen, Natur und Ethos allein beglücken? Das Bestreben, gut zu sein, und besser zu werden, gewiss eher als die Befriedigung der Natur allein. Reichthum und Ehre, Macht und Grösse, politische Freiheit und welche Güter man sonst noch im Staate sucht, erhalten nur durch die Tugend dauernden Werth und Glanz. Ohne sie sind alle Güter nur die flüchtige Schminke eines kranken, hinfälligen Daseins. Wie glücklich schien zuletzt Rom durch seine strahlenden Siege, durch seinen goldenen Reichthum, den Raub der Welt. Mehr als ein Jahrhundert hatte der römische Bürger keine Vermögenssteuer zu entrichten. Ein grosses beglückendes Wort für das politische Leben. Allein gemeiner Verrath, den die Römer an fast allen Völkern der Erde begangen haben, hat ein unseliges Ende für sie heraufbeschworen.

Welch' schmerzliche Beispiele der politischen Immoralität zeigen uns nicht die verhängnissvollen Tage der Gegenwart, wäre hier der Ort, sie aufzuführen. Jeder Tag bringt eine neue Entehrung der Wahrheit durch niedriges, politisches Gebahren. Fast jede Verhandlung in dem grossen Rathe der Volks- und Nationalrepräsentanten zeigt, wie langsam Wahrheit und Recht im Kampfe mit ihrem Gegentheil vorwärts schreiten. Das ist eben der Geist der Zeit, der für die Politik, das Leben der grossen Volksindividuen keine Moral kennt. Und doch ist dem Unrecht und der Unwahrheit kein dauernder Bestand möglich; sie bringen im Entstehen schon den Keim des Unterganges mit sich. Nur ein oberflächlicher Blick sieht in einem momentanen Erfolg ein wirkliches beständiges Gelingen um so mehr, als die Wechselfälle im grossen Völkerleben an einen längeren, die Individuen überdauernden Zeitraum gebunden sind.

Es ist schon diess ein grosser Widerspruch: dem kurzlebenden Individuum, das spurlos dem Staube verfällt, predigt man Tugend und Moral zur Begründung seines Heiles, die Staaten aber, die Träger des Geschickes der grossen Völkerindividuen Jahrhunderte lang, sollen Friede und Glück ohne sittliche Lebensordnung schaffen? —

Moral und Religion zur reinen individuellen, privaten Sache machen, heisst Geist, Seele und Leben aus dem Staate verbannen.¹⁾ Auch ein bloss negatives Verhalten des Staates zur Moral ist ungenügend.²⁾ Ein solcher Staat ist zuletzt charakterlos und ohne Moral. Diese ist ein einziger positiver Begriff und es gibt daher entweder eine positive Moral, oder gar keine. Schon mit der Wahrheit, dass der göttliche Geist den Trieb zum Staate in die menschliche Natur gelegt hat, dass die Geschichte der Staaten ein Ruf, ein Gericht der ewigen Vorsehung ist, schon dadurch haben wir das Bedürfniss einer sittlichen Ordnung in der staatlichen Gesellschaft anerkannt. Es ist nothwendig, dass der Staat ein sittliches Reich dar-

¹⁾ Rössler System der Staatslehre. S. 323.

²⁾ v. Mohl Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 78 u. f.

stelle, damit Gott in ihm wohne und ihn mit Liebe leite, den er mit Liebe in's Dasein gerufen hat.

Zus. Die Thatsache, dass die Rechtstheorie in den Staaten der neueren Welt ein so grosses Ansehen und so weite Verbreitung fand, erklärt uns die Geschichte näher. In den antiken Staaten war die Garantie des bürgerlichen Rechts durch die tiefeingreifende Theilnahme der Bürger am Staatsregimente begründet. In den späteren Staaten wurde die individuelle Freiheit durch die allgewaltige Autocratie Weniger oder nur eines Einzigen verschlungen. In einer solchen politischen Lebensform war die Ansicht vom Rechtsstaate eine wohlgefällige Theorie. Das beherrschte Volk sah darin einen Damm gegen schrankenlose Despotie und die herrschenden Throne begrüsst in der Ordnung nach Vertrag und Recht ein schützendes Schwert gegen revolutionäre Erhebung. Das ganze mittelalterliche Staatsleben war ein fortgesetztes Rechtssystem des Tausches zwischen Rechtsschutz der fürstlichen Gewalt und rechtlichen Gehorsam der Lehensunterthanen.

§. 14.

Das Christenthum und der Staat.

Aber welche Moral ist die lebenspendende, glückverheissende für die Staaten?

Seitdem der Tag des Heiles den harrenden Völkern erschienen, darf man mit Freude und Stolz antworten: Die christliche Moral. Ausser dem Christenthume und über ihm gibt es keine Befriedigung. Es ist die Versöhnung aller Widersprüche des Lebens, der Sieg über die Leiden der Menschheit, wenn sie ihm ihr Leben weihet.

Das Christenthum hat das Individuum von der vernichtenden Allgewalt der antiken Staaten gerettet, und in das Reich der Freiheit geführt. Und die Staaten, welche im Bunde mit ihm regieren, strahlen in dauernder Glorie, sind gross und mächtig in den Stürmen des Weltenlaufs. Kann man zweifeln an dieser Kraft der christlichen Moral, deren oberstes Princip Gerechtigkeit und Liebe ist? Die Liebe, der

einzig göttliche Zug im Menschen, denn alle übrigen Tugenden lehrt uns der irdische Verstand.

Alle grossen Fortschrittsideen der Freiheit und Gleichheit, auf politischem und wirthschaftlichem Gebiete, um deren Verwirklichung die civilisirten Völker der Gegenwart kämpfen, hat das Christenthum schon vor Jahrtausenden verkündet.

Den Völkern, welchen das Glück seiner Erkenntniss nicht beschieden, ist auch auf immer die culturliche Vollen- dung abgeschnitten; die es aber kennen und von sich werfen, sterben um so gewisser eines elenden Todes.

Der düstere, umwölkte Horizont unserer politischen Welt liegt nicht in der Natur des Staates, nicht in den Missverhältnissen des äusseren Lebens; die traurigen Verhältnisse, die Leiden unserer Zeit verschuldet zum grösseren Theile die sittliche Zerrissenheit der Völker und Regierungen. Die Natur ist an sich schön und reich und bietet alles, was das Menschenherz begehrt; der Staat ist rein und erhaben und zum ewigen Glücke der Menschen angethan, aber diese selbst verderben die Natur und den Staat. Das ist die Quelle aller Schmerzen und Leiden in unserem irdischen Dasein, dass der subjective Geist der Menschheit mit den Gesetzen der Natur und dem Geiste der ewigen Weltordnung sich in Widerspruch setzt. „Gross und herrlich ist die Welt, wenn sie aus der Hand des Schöpfers kommt, aber im Willen der Menschen entartet sie“, *Rousseau*.

Wir haben bisher mit der Ausdehnung des Staatszweckes auf die christliche Moral vielleicht die Befürchtung der Beschränkung und Bevormundung der individuellen Freiheits- sphäre hervorgerufen.

In das Gebiet des Individuum an sich einzugreifen, haben wir dem Staate schon oben verwehrt. Aber auch die all- gemeine sittliche Ordnung hat derselbe nur in dem äusseren Lebensverbände zu verwirklichen und zu fördern. Das Gebiet der inneren Moral, das Reich der Gesinnungen und Beweg- gründe der Menschenherzen ist seinem Berufe entrückt. Die sittliche That des Einzelnen für sich und ihre Motive stehen unter einem anderen höheren Richter.

„Ueber die Seele kann und will Gott Niemand lassen regieren, denn sich allein“. (*Luther.*) Wollte der Staat auch diese seinen Gesetzen und seiner Gewalt unterwerfen, so würde er durch den Zwang gegen die individuelle Freiheit die Moral selbst verletzen und untergraben: „Der seiner höheren Bestimmung getreue Mensch bringt dem Staate jedes Opfer des Eigenthums und der Person, nur nicht das Opfer seiner höheren Bestimmung selber; alles sein Recht mag er hingeben, nur nicht das, worüber er kein Recht hat.“¹⁾ Die Bildung, Leitung und Beherrschung des inneren Seelenlebens ist der Macht der Religion anheimgegeben. Nicht als ob die äussere Welt ihrer Hut und Zucht ganz entzogen wäre, sondern der thatsächliche Wille findet bei ihr nur Würdigung nach seinen sittlichen Motiven.

Die Religion gelangt vom inneren zum äusseren Menschen, der Staat vom äusseren zum inneren. Beide sind selbständige Mächte, jede auf einem besonderen Lebensgebiete und der anderen nur insofern unterthan, als sie in das Gebiet der Herrschaft dieser sich begibt.

Es ist ein coordinirtes Verhältniss zwischen beiden, keine dient der anderen, sondern beide wirken für einen gemeinsamen, grossen, über ihnen liegenden Zweck, Erhebung des menschlichen Daseins zum wahren und gerechten, guten und schönen Leben. Wollte man doch einen Gradunterschied aufstellen, so müsste man der Religion einen höheren Rang zuerkennen, da in ihren Gesetzen eine vollendetere Wahrheit, reinere Harmonie verborgen, ihr ganzes Leben dem göttlichen Geiste verwandter ist. Und man kann eher sagen, dass der Staat durch seine zwingende Ordnung für das äussere Leben dieses jenem erhabenen, reinen Gebiete näher zu bringen und für dieses vorzubereiten berufen sei.

Stets sollen beide Lebensgebiete durch eine höhere Eintracht, Wahrheit und Liebe verbunden sein. In Religion und Staat schliessen die Kräfte der Menschheit einen heiligen, ewigen Bund.²⁾

¹⁾ *Dahlmann* Politik. 2. Aufl. S. 6, §. 10.

²⁾ *Bluntschli* hat die Analogie zwischen Staat und Kirche einer- und Mann und Weib andererseits aufgestellt und mit Vorliebe verfolgt.

Um so schmerzlicher berühren Kampf und Streit dieser Kräfte, durch menschlichen Unverstand und Leidenschaft hervorgerufen; denn weder Religion noch Staat bergen an sich den Samen der Zwietracht; jene soll von ihrer Höhe mit dem göttlichen Geiste die Herzen der Völker und Regierungen erleuchten und stärken; der Staat seinerseits in der höheren religiösen Wahrheit und Gerechtigkeit das Ideal seiner Handlungen und Bestrebungen betrachten, jeder Theil in Anerkennung der Freiheit des Andern.¹⁾

Die Religion soll nicht im Staate untergehen, wie es die antike Welt zeigt; eine Religion, wie sie das Alterthum hatte, konnte leicht dem Staate preisgegeben werden, nicht aber das Christenthum, die oberste, höchste, vollendetste Religion. Der Staat soll aber auch nicht in der Religion aufgehen. Diese würde dann zur staatlichen Gewalt und hätte als solche ihre Segnungen mit Zwang aufrecht zu erhalten. Dadurch würde die individuelle Freiheit untergraben, und der Fortschritt zur wahren, ethischen Freiheit und Vollendung geradezu gehemmt, ja unmöglich gemacht. Die Kirche ist christlicher Gottesdienst, der Staat soll nur christliches Leben sein.

Der Staat soll aber — was wir noch ausdrücklich bemerken wollen — nicht die theologische Kritik, sondern die christliche Ethik zum Massstabe seines Urtheils und zur Richtschnur seiner Handlungen nehmen. Den Geist des Christenthums wollen wir.

Wir glauben übrigens: Wie auf der Stufe der beginnenden, staatlichen Entwicklung beide eine Macht und ein Scepter gewesen²⁾ so wird einst auf dem Höhepunkt des ausgebildeten Staatslebens, vielleicht am Ende aller Dinge, Religion

Bluntschli allgemeines Staatsrecht. Bd. I, S. 46, N. 3. — Dessen psychologische Studien über Staat und Kirche II. — Derselbe in *v. Sybel's* historischer Zeitschrift. III. Jahrg. 1861. S. 46 u. f. S. 86.

¹⁾ Ueber das Verhältniss von Staat und Christenthum s. noch *Roessler* l. c., S. 289 u. f., S. 323 u. f.

²⁾ Ueber die Herrschaft der Religion in den ersten Stufen des Staatslebens *Zachariae* l. c., Bd. I, S. 85 u. f.

und Staat als ein Reich die vollendete Menschheit in Liebe und Herrlichkeit in sich schliessen. Diese Vereinigung ist nur im Christenthum, der Religion der Menschheit, möglich; denn alle übrigen Religionen enthalten einen exklusiven Nationalglauben.

Am meisten Verwandtschaft zeigt unsere Erörterung im Resultate mit der Ansicht jener, welche alle Zwecke der Menschen, und im allgemeinen, grossen Massstabe die Erziehung und Förderung des Menschengeschlechtes im Staatszwecke erkennen wollen.¹⁾

Zus. Man könnte bemerken, das obige Raisonnement wäre eigentlich ein Kampf gegen Windmühlen, da kein ehrlicher Denker die Nothwendigkeit moralischer Grundlagen für den Staat bestreitet. Es ist ganz richtig, dass die Theorie im Allgemeinen von den obigen Vorwürfen frei ist. Gegen sie ist auch unsere Anklage nicht gerichtet, sondern gegen die Staatspraxis und das wirkliche Leben. Und wer könnte hier das niedrige Gebahren gegen Wahrheit und Tugend übersehen? Alles ist käuflich, jeder Mann und jede Handlung hat ihren Preis. Der sittliche Adel der Gesinnungen und Bestrebungen ist aus dem Leben geschwunden. Jede moralische Forderung wird im besten Fall als unnützer Idealismus bedauert, wenn sie nicht belächelt und verspottet wird. Gegen diese Wirklichkeit ist unsere Anklage vollkommen begründet und wir nehmen hievon auch nicht das kleinste Wörtchen zurück.

§. 15.

Das Ergebniss der Betrachtung.

Damit ist die Bestimmung des Staates nach dem Plane unserer Arbeit festgestellt. Wir haben verlangt, dass dem organischen Leben des Menschen mit allen seinen Anlagen und Daseins-Beziehungen im Staate sich auszuleben möglich sei.

¹⁾ Murhard 1. c., S. 306 u. f.

Dieser muss deshalb selbst organischer Natur sein, wenn ein Leben dieser Art sich in ihm vollenden soll. Wie in der Schöpfung der Einzelwesen der Mensch der höchste vollendetste Organismus, so ist in dem Reiche des Gesammtlebens und der Gemeinschaft der Staat die grossartigste, vollendetste organische Schöpfung, ein dem Menschen gleiches Doppelwesen von Natur und Geist. Es soll und kann die Menschheit im Staate die Verwirklichung ihres physischen, materiellen Wohlseins und die Vollendung ihres sittlichen, geistigen Wesens nach allgemeinen, allen gleichen und gerechten Normen und Handlungen für das äussere Dasein finden.¹⁾

Keines dieser Güter für sich allein ist Staatszweck; der Wohlstand für sich führt zur Stagnation und Entnervung; das moralische Princip ohne Förderung des materiellen Lebens ist eine Vergeistigung, welche die Natur verdirbt und sich dadurch selbst zerstört. Und im blossen Rechtsbegriffe erstarrt das Staatsleben zu einem eisigen, leblosen Krystallgebilde.

Wohlstand und Genuss, Humanität und Gesittung in freien und gerechten Formen sind die Lebensziele eines wahren Staates, seine natürliche, gottgewollte, beglückende Bestimmung.²⁾

Zus. 1. Andere Theorien kommen in ihrer Consequenz auf die oben erörterten hinaus, oder wir finden Ansichten, die einen ganz beschränkten, engherzigen Zweck, oder wieder andere, die ein allgemeines, vages Princip aufstellen.

¹⁾ *Aristoteles* Politik. lib. VII, Cap. 7, Abs. 5. — *Stein* System der Staatswissenschaft. Bd. II, S. 53, lit. a. — *Erdmann* philosophische Vorlesungen über den Staat, Halle 1851, S. 16 u. f. — *v. Mohl* Encykl. der Staatsw. S. 66. — *v. Morgenstern* Mensch, Volksleben und Staat. Bd. I, S. 112, §. 28. — *Bluntschli* 1. c. S. 33 u. f. — *Dahlmann* Politik. 2. Aufl. S. 4, §. 6.

²⁾ S. besonders *Murhard* 1. c. S. 356 u. f.

So stellt *Augustinus*¹⁾ den irdischen Frieden, *Dante*²⁾ Bethätigung aller möglichen Intelligenzkraft in Frieden, Gerechtigkeit und Freiheit als Zweck auf.

Sonnenfels sucht in der Sicherheit, Bequemlichkeit und in der Volksvermehrung die Hauptaufgabe des Staates.³⁾ Die Illuminaten bezeichneten Sittlichkeit und Aufklärung als Hauptzweck des Staates.⁴⁾ *Ancillon*⁵⁾ und Andere⁶⁾ nehmen möglichst grosse Freiheit Aller als Staatszweck an. Manche widersprechen die Wahrheit eines absoluten Zweckes und erkennen mehrere und verschiedene Lebenszwecke an, die den einzelnen Völkerindividuen nach Verschiedenheit ihrer Anlage, welthistorischen Aufgabe und Entwicklung zukommen, wie z. B. *v. Mohl*.⁷⁾

2) Wenn vergangene Staaten und noch bestehende die absolute Idee nicht verwirklicht haben, so spricht dies nicht gegen eine solche, welche durch zukünftige Staaten noch erfüllt werden kann. Jene waren auch Staaten, aber unvollkommene, wie Kinder und Jünglinge, welche den Frühlingsstürmen erlegen sind, auch Menschen waren, aber unreife, die ihre Bestimmung nicht erreichten. Denn man verwechselt sonst die historischen Zwecke mit den speculativen.

3) Der stete Gebrauch des Begriffs „Organismus, organisch“ nöthigt uns zu einer Rechtfertigung, da mit solchen Ausdrücken oft nur Frage mit Frage beantwortet ist. Vorerst war uns daran gelegen, die unpassende Bezeichnung „Anstalt“ zu vermeiden.⁸⁾

1) *Augustinus* de civitate Dei.

2) *Dante* de monarchia. — *Wegele* Dante's Leben und Werke. S. 266.

3) *Sonnenfels* Handbuch der inneren Staatsverwaltung. Bd. I, S. 16 und 115.

4) *Murhard* l. c. S. 285 u. f.

5) *Ancillon* in seiner Schrift über die Staatswissenschaft 1820. S. 38 u. f.

6) *Murhard* l. c. S. 269 u. f.

7) *v. Mohl* Encyclop. der Staatswissenschaften. S. 68 f. u. 70.

8) *Zöpfl* l. c. Bd. I, S. 2, N. 1.

Soferne sich nun eine Definition von Organismus geben lässt, wollen wir folgende Momente hiezu aufstellen.

Vor Allem trägt das organische Wesen ein Element des Lebens in seinen Gliedern, und zeigt daher eine gesetz- und regelmässige Entstehung, Entwicklung und Vollendung in und durch sich selbst. Der Organismus ist nichts Gemachtes, kein Kunstwerk des menschlichen Geistes, sondern er geht diesem und seiner Erkenntniss voraus; wie die Organismen vor der Naturwissenschaft bestanden, so der Staat vor der Staatswissenschaft.

Ferner stehen Ursache und Wirkung in ihm in correlativer Beziehung, so dass die Wirkung selbst zum ursächlichen Momente wird.

Im Organismus liegt Einheit und Totalität; seine Bewegung ist selbständig und in der mannichfaltigsten Form, im buntesten Wechsel constant und harmonisch.¹⁾

Dem Regellosen und Leblosen gegenüber ist der Organismus deutlich und erkennbar. Dem regelmässigen Mechanischen fehlt das innere Lebensgesetz, es ist ein Product menschlicher Kunst und Weisheit; der Mechanismus, die Maschine, kommt zeitlich nach der Mechanik, wirkt nur durch äusseren Anstoss und die Wirkung kann in ihm nie zur Ursache ihrer Ursache werden.²⁾ (Bei der Dampfmaschine ist der Dampf und sein Druck die Ursache der Bewegung, diese aber nicht Grund für die erstere. Im Organismus ist Leben Ursache der Bewegung, diese aber auch Quelle des Lebens.

¹⁾ Erdmann l. c. S. 18 u. f.

²⁾ Roscher Grundlagen der Nationalökonomie. Bd. I, 1. Aufl. §. 13. — Stahl l. c. Bd. II, b. §. 51, S. 163. — Ueber den Begriff des Organismus und seine Beziehung zur staatlichen Gesellschaft: Held Staat und Gesellschaft, Thl. I, S. 575 u. f.

VIERTES CAPITEL.

Vom Begriff des Staates.

§. 16.

Die einzelnen Momente des Staatsbegriffes.

Auf diese Weise sind die Momente für den technischen Begriff des Staates vorbereitet.

Wir haben ausgeführt, dass die Entstehung des Staates ein von Gott in der Menschheit hervorgerufener Process der Natur und der Freiheit ist, dass er ein organisches Leben lebt, und dass er den Weg der physischen und geistigen Entwicklung und Vollendung seiner Glieder bildet, und zwar unter der Leitung eines allgemeinen, höchsten Willens nach bestimmten Normen.

An diese inneren wesentlichen Momente reihen sich noch einige äussere Bedingungen der Existenz des Staates.

Wenn auch selbstverständlich, so haben wir doch hervorzuheben, dass der Staat nur in einer Mehrheit von Menschen zur Erscheinung kommt, welche den Kreis der Familie überschreitet. Einheit der Abstammung, der Nationalität oder Race gehört nicht zur Wesenheit des Staates, wenn sie auch sonst wünschenswerth ist, und grosse politische

Vortheile bietet.¹⁾ — Sodann kann das staatliche Leben nur auf und in einem bestimmten Territorium wirklich werden. Einen Theil des Erdbodens muss der Staat innehaben, damit er Einheit und Stetigkeit im Raume besitze.²⁾ Ohne Boden und Land ist kein Staat möglich. Dieser kann sich das Staatsgebiet nicht miethen. Es muss sein freies Eigenthum, sein Herrschaftsgebiet sein. Mit dem Verlust des Landes, mit dem Verlassen desselben geht auch der bisher darauf gebaute Staat unter.

Wer die Grenzen des Landes zum Nachtheil des Staates verrückt, wird daher als Hochverräther behandelt.³⁾

Der Idee des Staates nach ist ferner wesentlich, dass er ein in seiner äusseren Erscheinung unabhängiger und dauernder, ewiger Organismus sei, damit, so lange überhaupt Menschen in dieser Welt vorhanden sind, diese ihren Zwecken im Staate nachleben können. Darin liegt nicht die Behauptung, dass derselbe concrete Staat unvergänglich sein soll, sondern nur soviel, dass überhaupt Staaten bestehen müssen. Dem einzelnen Staat mag sein Ende beschieden sein, wenn nur die Geschichte neue Staaten und damit neue Lebensformen für die Fortbildung der Menschheit erzeugt.

Die Staatspersönlichkeit muss als solche aber auch eine freie, selbständige, unabhängige Gewalt sein.⁴⁾ Sie kann in dieser Welt keine Macht über sich dulden. Es gibt keinen Ober- und Unterstaat. Der Staat ist sich selbst der höchste Wille. Sobald sich ein anderer über ihn setzt, hört er auf zu sein. Insofern dieser höchste Wille als gebietende, richtende und vollziehende Gewalt organisirt ist, haben wir den Begriff der Obrigkeit, der sich die Staatsangehörigen zur Verwirklichung der Staatszwecke unterwerfen müssen.

¹⁾ v. Mohl Encyklopädie der Staatswissenschaften. S. 69.

²⁾ Aristoteles Politik. lib. VII, cap. 4, Abs. 1. — Zachariae 40 Bücher vom Staat. Bd. I, S. 128 u. f. — Stahl l. c. S. 135, §. 38. — v. Rotteck Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaften. Bd. II. S. 67 u. f.

³⁾ Bayr. Strafgesetzbuch. Art. 101.

⁴⁾ Siehe unten das Capitel von der Staatsgewalt.

§. 17.

Der Begriff des Staates.

Mit den oben gewonnenen Momenten lässt sich folgende Definition vom Staate herstellen:

Der Staat ist ein von Gott gewolltes, organisches Wesen, das auf einem bestimmten Territorium in einer Mehrheit von Menschen nach den Gesetzen der Natur und Freiheit als selbständige Macht und Persönlichkeit zur Erscheinung kommt, und die physisch-materielle und geistig-sittliche Vervollkommnung seiner Angehörigen unter Leitung eines höchsten obrigkeitlichen Willens nach bestimmten Normen zum Zweck hat.

Zus. Es dürfte die Mittheilung der technischen Begriffe einiger anerkannten Denker und Staatsgelehrten von Interesse sein. Ueber die meisten Momente treffen die verschiedenen Definitionen zusammen. Nur über den Zweck, soweit er in die Definition aufgenommen wird, gehen sie auseinander.

Plato definirt den Staat wie folgt:

„Der Staat ist die Vereinigung einer Anzahl von Menschen unter Gesetzen, deren Entstehungsgrund in der Unzulänglichkeit eines jeden Einzelnen seine Bedürfnisse zu befriedigen liegt.“

Aristoteles: „Eine Dorfgemeinde ist der Verein mehrerer Familien, der über das tägliche Bedürfniss hinausgeht, der aus mehreren Gemeinden gebildete letzte Verein aber ist der Staat. Die zu Grunde liegende Verbindung wird zuerst der Selbsterhaltung wegen errichtet; der spätere Endzweck, der bei ihrer Fortdauer hinzutritt, ist erhöhte Glückseligkeit.“¹⁾

Cicero: „*Concilia coetusque hominum jure sociati civitates appellantur.*“²⁾

¹⁾ *Aristoteles* l. c. lib. I, cap. 1, Abs. 7 u. 8.

²⁾ *Cicero* de republica. lib. VI. cap. 13, siehe noch oben S. 12.

Hugo Grotius: „*Est civitas coetus perfectus liberorum hominum juris fruendi et communis utilitatis causa sociatus.*“¹⁾

Hobbes: „*Civitas ergo est persona, cujus voluntas ex pactis plurium hominum pro voluntate habenda est ipsorum hominum, ut singulorum viribus et facultatibus uti possit ad pacem et defensionem communem.*“²⁾

Kant: „Der Staat ist eine Vereinigung einer Menge von Menschen unter Rechtsgesetzen.“³⁾

Fichte: „Der Staat allein ist's, der eine unbestimmte Menge Menschen zu einem geschlossenen Ganzen, zu einer Allheit vereinigt; durch ihn allein wird erst ein rechtsbeständiges Eigenthum begründet.“⁴⁾

Hegel: „Der Staat ist die Wirklichkeit der sittlichen Idee, — der sittliche Geist, als der offenbare, sich selbst deutliche substanzielle Wille, der sich denkt und weiss, und das, was er weiss, und insofern er es weiss, vollführt.“⁵⁾

Bluntschli: „Der Staat ist eine Gesamtheit von Menschen in der Form von Regierung und Regierten auf einem bestimmten Gebiete verbunden zu einer sittlich-organischen Persönlichkeit.“⁶⁾

v. Mohl: „Der Staat ist ein dauernder einheitlicher Organismus derjenigen Einrichtungen, welche, geleitet durch einen Gemeinwillen, sowie aufrecht erhalten und durchgeführt durch eine Gesamtkraft, die Aufgabe haben, die erlaubten Lebenszwecke eines bestimmten und räumlich abgeschlossenen Volkes, und zwar vom Einzelnen bis zur Gesellschaft, zu fördern.“⁷⁾

Stahl: „Der Staat ist eine Anstalt, ein Gemeinwesen,

¹⁾ *H. Grotius* de jure belli et pacis. l. I, 1, §. 14.

²⁾ *Hobbes* de cive. cap. V. 9.

³⁾ *Kant* metaphysische Anfangsgründe der Rechtslehre. Thl. II, Abschn. I. Das Staatsrecht.

⁴⁾ *Fichte* der geschlossene Handelsstaat. 1801. S. 12.

⁵⁾ *Hegel* Grundlinien der Philosophie des Rechts. S. 241, §. 257.

⁶⁾ *Bluntschli* Allgem. Staatsrecht. Bd. I, S. 36.

⁷⁾ *v. Mohl* l. c. S. 65.

d. i. ein ursprüngliches Ganzes, das seine Bestimmungsgründe, die Macht und das Gesetz seines Bestandes und seiner Wirksamkeit in sich selbst trägt. Er ist ein Reich realisirter und zu realisirender sittlicher Ideen und verständiger Zwecke, das in der Weltordnung gegeben ist, und dem die Menschen als dienende Glieder von selbst angehören.“¹⁾

Zöpfl: „Die Thatsache, dass ansässige Familien in völkerschaftlicher Einigung auf einem bestimmten Landesbezirke bestehen, wird Staat genannt.“²⁾

v. Morgenstern: „Der Staat ist das organische Wesen im Volke, dessen Wille über den Willen der einzelnen Volksangehörigen waltet, um das friedliche und der menschlichen Natur angemessene Beisammenleben derselben und das friedliche Bestehen des Volkes und seiner Angehörigen neben anderen Völkern und deren Angehörigen zu vermitteln.“³⁾

¹⁾ *Stahl* Philosophie des Rechts. Bd. II, b. S. 109, §. 31.

²⁾ *Zöpfl* Grundriss des constitutionell-monarchischen Staatsrechts. 3. Aufl. S. 1.

³⁾ *v. Morgenstern* Mensch, Volksleben u. Staat. Bd. I, S. 112.

ist ein ursprüngliches Ganzes, das seine Bestimmungs-
gründe, die Macht und das Gesetz seines Bestandes und
seiner Wirksamkeit in sich selbst trägt. Er ist ein Reich
realisirt und zu realisirender sittlicher Ideen und ver-
ständiger Zwecke, das in der Weltordnung gegeben ist,
und dem die Menschen als dienende Glieder von selbst
angehören.¹⁾

Nöthig: Die Thatsache, dass ansässige Familien in völ-
kerschaftlicher Einigung auf einem bestimmten Landesbe-
zirk bestehen, wird Staat genannt.²⁾

FÜNFTES CAPITEL.

Staat und Volk.

§. 18.

Das Individuum.

Das Individuum können wir nicht als den isolirten Men-
schen, sondern nur als Glied einer Gemeinschaft denken.
Ohne eine solche kann wohl die thierische Natur des Men-
schen existiren, nie aber der bessere Theil in ihm, das sitt-
liche, geistige Wesen. Alles, was Cultur, Civilisation, Bil-
dung und Veredlung der Menschen bedeutet, ist nur durch
Vereinigung derselben geworden.¹⁾ Das Individuum bedeutet
den einzelnen Menschen mit seinen speciellen persönlichen
Lebensinteressen im Verhältniss zur Gemeinschaft und ihren
Zwecken, an welchen es selbst wieder Antheil nimmt.²⁾

Stehen aber die individuellen Interessen demnach immer
mitten in der Gesellschaft, so können sie sich nur in Har-
monie mit den Zwecken der Gesammtheit bilden und ent-
wickeln. Nur der niedrigste Egoismus, der bloss an sich

¹⁾ v. Mohl Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 10, §. 3.

²⁾ Hegel Naturrecht und Staatswissenschaft im Grundrisse. 1821. S.
187, §. 182.

denkt, und von sich weiss, tritt in Widerstreit mit dem Gesamtinteresse, oder es ist die sittliche Geisselung, welche nach sich selbst genügender Vollendung ringt und deshalb von der Gemeinschaft sich lossagt. Allein jene egoistische Ausschliesslichkeit wie die klösterliche Selbstgenügsamkeit sind gleich verfehlte und verwerfliche Lebensrichtungen. Auch diese ist ein abnormes Dasein. Der Einsiedler und der Mönch, Beide fliehen aus egoistischen Gründen die Welt; denn sie wollen lieber allein leben, als an der Fortbildung der vermeintlich verworfenen Menschheit arbeiten. Die Tugend der Zelle ist Nothtugend; die wahre Moral besteht nur im Leben, nicht ausserhalb desselben.

Es ist nicht richtig, Egoismus und Individuum als gleichbedeutend zu gebrauchen. Jener ist das von der Gemeinschaft geschiedene Einzelwesen; dieses bedeutet den mit derselben verbundenen Menschen. Der wahre harmonische Mensch muss individuelles und allgemeines Wesen sein.

Der Einzelne kann im Kampfe mit dem grossen allgemeinen Ganzen nie ein dauerndes Glück behaupten. — Die subjectivste Empfindung hat eine Beziehung zur Aussenwelt, sie besteht ohne diese in vielen Fällen gar nicht. Wer seine Verstandeskräfte zu bilden, sein Gemüthsleben zu veredeln sucht, der wird sich durch einen solchen Fortschritt ohne Verwerthung desselben für das allgemeine Beste nicht des wahren, vollkommenen Genusses und Erfolges erfreuen können.

Die organische Natur des Staates schliesst den feindseligen egoistischen Wettkampf gegenseitiger Uebervortheilung und Vernichtung aus. Dieser würde den Staat in ein zusammenhangsloses Aggregat von Einzelwesen auflösen. Die menschliche Gesellschaft, ein durch Geist und Natur geeintes und gegliedertes Ganzes, fordert zu ihrer Existenz und Fortbildung Begrenzung des individuellen Willens und Bedürfnisses.¹⁾ Die selbstbewusste Unterwerfung des Einzelnen

¹⁾ Schön Nationalökonomie. 1835. S. 4 u. f. — Kautz Theorie und Geschichte der Nationalökonomik. 1858. Th. I, S. 157 u. f. — Schmitthenner Zwölf Bücher vom Staate. Bd. I, S. 184 u. f.

unter das grosse Ganze ist der Gemeinsinn; er adelt und erhebt den Egoismus zur wohlberechtigten Selbstliebe.¹⁾ Wir wollen keine Vernichtung des Individuums, sondern wir streiten vielmehr mit *Mill*²⁾ für die individuelle Freiheit, Selbständigkeit und für die Herrschaft des Charakters, aber wir verlangen Unterwerfung in allen Dingen, welche einen Zug zur Gemeinschaft, eine Bedingung des Gesamtlebens bilden. „Was uns Noth thut ist nicht eine Abschwächung, im Gegentheil eine wesentliche Verstärkung der uneigennützi- gen Anstrengungen für die Wohlfahrt Anderer.“³⁾ Doch kommt *Mill* in den Consequenzen der ersten Forderung hie und da zur Uebertreibung. Die Emancipation des Charakters von dem öffentlichen Urtheil ist bei ihm zuweilen absolute Negation des Gesamtwillens.

§. 19.

Familie, Stamm und Volk.

Die erste und vornehmste Schule, in welcher die zerklüftende Selbstsucht des Menschen gezähmt und gemässigt, ja in selbstbeherrschende Opferwilligkeit für Andere umgewandelt wird, ist die Geschlechtsgemeinschaft und die daraus entspringende Familie. In dieser gehen die Sonderinteressen des Einzelnen unter und treten als Forderungen der Familien an einander auf. Aus ihr entwickelt sich der Stamm und durch Stämme bilden sich die Völkerschaften.

Die Gemeinsamkeit von Menschen, welche über die Grenze der Familie hinausgeht, ist nicht eine Verbindung von Familien oder Stämmen, sondern eine Vereinigung von Individuen. Die Familie ist ein vorübergehendes Verhältniss, kann sich nicht als Individualität consolidiren und hat das Bestreben, sich in Individuen aufzulösen.⁴⁾

¹⁾ *Roscher* System der Volkswirthschaft. 1. Auflage. Bd. I, §. 11 u. f.

²⁾ *John Stuart Mill* on liberty. II. Bd. London 1859. chap. III. Deutsch von *Pickford*. 1860.

³⁾ *Mill* l. c. chap. IV, S. 136. — *Pickford* l. c. S. 107.

⁴⁾ *v. Mohl* l. c. S. 10 u. f. — *Hegel* l. c. S. 166, §. 158 u. f.

Die Familie ist eine Grundsäule des Staates in wirthschaftlicher und sittlicher Beziehung. Daher ist ihre Organisation und ihr ganzes Wesen ein hochwichtiger Gegenstand der Culturpolitik.¹⁾ In wie fern sie der Ausgangspunct der concreten Staatsbildung sein kann, haben wir oben schon angegeben.²⁾

Der Stamm ist die über die Grenze der Familie hinausragende Menschengruppe, welche gemeinsame Abstammung von demselben Haupte, Einheit der Sprache und Sitte, der religiösen, socialen und rechtlichen Lebensanschauung, sowie bestimmter natürlicher und geistiger Grundeigenschaften auszeichnet. In einer Mehrheit von Stämmen verwirklicht sich der Begriff Volk, das auch keine andere Auszeichnung hat, als die Einheit der dem Stamme gemeinsamen Momente. Allein die Gemeinsamkeit der im Volke vorhandenen natürlichen und historischen Elemente des menschlichen Lebens hat einen allgemeineren generellen Charakter. Die gemeinsame Sprache des Volkes variirt in Dialecten, seine allgemeine Sitte in Gebräuchen, die allseitige Rechtsanschauung in particulären Rechtsinstitutionen der einzelnen Stämme.³⁾ Es kann sich übrigens schon aus einem sich abschliessenden Stamme ein wenn auch schwächeres Volksganzes entwickeln.

Die Stämme erweitern sich zu Völkerschaften, in denen sich die allgemeine, grosse Menschheit personificirt.

Alle diese Begriffe: Familie, Stamm, Volk sind keine qualitativ verschiedenen Erscheinungen im Menschheitsleben,

¹⁾ *Stein* System der Staatswissenschaft. Bd. I, S. 94. — Ueber die Beziehungen und den Unterschied zwischen Staat und Familie s. *Bluntschli* allgemeines Staatsrecht. Bd. I, S. 147 u. f.

²⁾ *Zöpfl* Grundsätze der allgemeinen und constitutionellen Staatswissenschaft. Bd. I, S. 6, §. 6.

³⁾ Ueber Familie, Stamm siehe *Riehl* Naturgeschichte des Volkes, Bd. III, S. 113 u. f. — *Rosbach* vier Bücher, Geschichte der Familie. 1859. S. 1—5. — *Schmitthenner* 12 Bücher vom Staate. Bd. I, S. 201, §. 118 u. f. — *v. Morgenstern* Mensch, Volksleben und Staat. Bd. I, S. 85 u. f. — *Bosse* das Familienwesen oder Forschung über seine Natur- und Rechtsverhältnisse. S. 188 u. f.

sondern ähnliche Zustände mit quantitativer Unterschiedenheit. Es hat, genau betrachtet, keine von ihnen ein spezifisches Merkmal; in allen ruht die Idee der Einheit gewisser, durch menschliches Zusammensein entstehender Grundverhältnisse des Lebens, nur mit dem Unterschied, dass nach der einen Seite hin die Gemeinsamkeit bis in die feinsten, speciellsten Beziehungen des äusseren und inneren Lebens geht, nach der anderen Seite hin nur in grossen, allgemeinen, umfassenden Zügen der menschlichen Coexistenz erkennbar ist. Das Volk ist nur eine grosse Familie, deren Gemeinschaft in allgemeinen, wichtigen, politischen, rechtlichen, moralischen und socialen Lebensfragen besteht. Was die Opferwilligkeit der einzelnen Glieder einer wirklichen Familie, ihre Führung durch ein männliches Haupt, die Einheit des Lebensgenusses ist, das ist in der grossen Völkerfamilie das Bewusstsein und die Begeisterung der Nationaleinheit, die gemeinsame Regierung, das gleiche Gesetz des Verkehrs und Erwerbs. Die Familie ist wiederum nur das Volk im Kleinen. Hier wird die Einheit des Erwerbs und Genusses zur Gütergemeinschaft, die Gleichheit des Rechts zur Solidarität in Recht und Pflicht, die Einheit des socialen Verkehrs und der Sitte zu einem zeitlich wie räumlich, dem Inhalte nach völlig gleichen, Alle beherrschenden Lebenssystem. „Die Familie, unabhängig gedacht, ist Volk und Staat in völliger Durchdringung beider.“¹⁾

In der Genesis der Völkerbildung zeigt sich ein innerer unbewusster Drang, ja ein angsterfülltes Suchen und Jagen der Menschen nach Vereinigung.²⁾ Doch darf man die Entstehung und Bildung der Völker von der ersten Familie bis zu den grossen Staatengruppen nicht bloss als ein Gesetz physischer Nothwendigkeit betrachten, sondern man hat auch ein inneres, geistiges Princip in diesem grossen Vorgange der Völkerbildung zu suchen. Die vornehmste

¹⁾ *Dahlmann Politik*. 2. Auflage. S. 2, §. 6.

²⁾ *Bluntschli* 1. c. Bd. I, S. 77. — *Zachariae* 40 Bücher vom Staat. Bd. II, S. 159.

Erscheinungsform der inneren, geistigen Ursache ist die Sprache, die Verwirrung der Sprache bildet den Ausgang der Trennung der Völker; die Einheit derselben, die Ursache der Verbindung der Menschen zu einem Volke.

Wir können noch weiter gehen. Selbst in der Racengliederung ist nicht bloss die Gleichartigkeit der Kopfbildung und der Hautfarbe das auszeichnende Merkmal, sondern es ist auch bei den grossen Racengruppen in Bezug auf Sprache, Sitte und Recht eine gewisse Gleichartigkeit zu finden, die freilich nur dem feineren und schärferen Beobachter in den tiefsten Gründen und Wurzeln des Sprachbaues und Lebenssystems solcher Menschenvereine begegnet.¹⁾ Es ist mit einem Worte die gegenwärtige Menschheit nur der Mensch im Grossen und in höherer Vollendung; die unendlich mannichfaltige, vielseitige Einheit; das Individuum aber die gesammte Menschheit im Kleinen und in keimender Entwicklung, die consolidirteste Vielheit und Mannichfaltigkeit. „Das ganze Menschengeschlecht“, sagt *Lasaulx*,²⁾ „ist seiner leiblichen wie geistigen Natur nach nichts Anderes, als die in die Vielheit auseinander gegangene Einheit des ersten Menschen, und der erste Mensch nichts Anderes, als die noch in der Einheit beschlossene Vielheit aller derjenigen, die aus ihm hervorgehen.“

§. 20.

Vom Begriffe des Volkes insbesondere.

Wir haben vorerst Volk in natürlichem Sinne genommen, eine Auffassung, die nicht die durchschlagende ist. Die häufigste und wichtigste Deutung haben wir noch vorzuführen.³⁾

¹⁾ Nicht zu übersehen ist die ebenso anziehende, als lehrreiche Darstellung *Schelling's* über die Völkerentstehung; siehe dessen sämtliche Werke, II. Abthl., Bd. I, Einleitung in die Philosophie der Mythologie, S. 94. u. f.

²⁾ v. *Lasaulx* Philosophie der Geschichte. S. 12 u. f.

³⁾ Die verschiedenartigsten Deutungen siehe *Held* System des Verfassungsrechtes der monarchischen Staaten Deutschlands. Th. I, §. 109 u. f. S. noch über Wesen und Entwicklung des Volkes: *Schmitthenner* l. c. S. 207, §. 122. — v. *Morgenstern* Mensch, Volksleben und Staat. S. I, 91 u. f.

Es wird uns hier weder eine ethymologische, noch historische Untersuchung befriedigenden Aufschluss geben. Wir verstehen darunter nicht den *δῆμος* oder *populus*, die vollberechtigten Glieder der Gesellschaft, wie die Alten es auffassten,¹⁾ nicht die Masse der Besitzlosen und Verkürzten, nach Art der Socialisten,²⁾ oder die Gesamtheit der Regierten im Gegensatz zur Staatsgewalt, wie *Hobbes*³⁾ und *Mirabeau*⁴⁾ meinten. Am treffendsten ist jene Anwendung des Ausdruckes „Volk“, welche auf die politische Gemeinschaft einer Menschenmenge hindeutet.⁵⁾

Wir definiren daher „Volk“ dahin: Es ist die durch Gleichartigkeit des Rechts, insbesondere des öffentlichen, staatlichen Rechtes verbundene Menschengruppe. „Volk“ hängt mit *populus*, *πόλις*, Stadt, Staat, zusammen. Wir haben für die Gesamtheit der in einem staatlichen Vereine lebenden Individuen keinen anderen passenden Ausdruck; die Unterthanenschaft ist nicht die in einem Staate lebende Gesamtmenge. Dieser Ausdruck enthält nur die Regierten im Gegensatze zu den Regierenden. Das Volk enthält aber die Einheit beider Theile dieses Gegensatzes.⁶⁾

Die beiden Begriffe „Staat“ und „Volk“ sind nicht eins. Staat ist der Ausdruck des Volkes für die formale, politische Einheit, und „Volk“ das Wort für den lebendigen, persönlichen Inhalt des Staates. Von diesem Begriffe „Volk“ ist aber der der Nation zu unterscheiden, was nicht immer gewissenhaft geschieht.

1) *Puchta* Cursus der Institutionen. Bd. I, S. 143, §. 42. — *Herrmanns* Culturgeschichte der Griechen und Römer von *Schmidt*. Th. II, S. 32 u. f. — *Walter* römische Rechtsgeschichte. Bd. I, §. 39 u. 106.

2) *Louis Blanc* histoire de dix ans. T. I, p. 4,

3) *Hobbes* de cive. XII, 2, 3.

4) *Weitzel* Geschichte der Staatswissenschaften. Bd. II, S. 12 u. f.

5) *Stein*, System der Staatswissenschaft Bd. II, S. 49 u. f., stellt das Volk als Mittelglied zwischen Staat und Gesellschaft.

6) *Stahl* Philosophie des Rechts. Bd. II, b, S. 130 u. f.

§. 21.

Die Nation.

Wenn „Volk“ mehr die staatlich und politisch gewordene historische Einheit bedeutet, so enthält die Nation eine in Beziehung auf Sprache, Sitte und Sinnesart nach Naturgesetzen sich entwickelnde, natürlich sich gestaltende Gesamtheit. Jenes ist politisch gewollt und zwar möglicherweise gegen den nationalen Charakter. Diese ist eine auf natürlichen Eigenschaften beruhende und sich entwickelnde Thatsache, wie auch die Ethymologie von Nation, dessen Wurzelwort *nasci* ist, auf Geburtsverwandtschaft und gemeinsame Abstammung hindeutet.¹⁾ *v. Mohl* definirt sie folgenderweise: „Die Nation ist die einem bestimmten Volke thatsächlich zukommende, dasselbe von andern Völkern unterscheidende, körperliche und geistige Eigenthümlichkeit, welche sich äusserlich in Gestalt, geistig vor Allem durch die Sprache, dann überhaupt durch die ganze Gesittungsweise kennzeichnet, und die im letztern Grunde auf angeboren und sich gleichbleibenden natürlichen Eigenschaften beruht, dann aber durch geschichtliche Ereignisse näher bestimmt und im Einzelnen ausgebildet ist.“²⁾

Der erörterte Unterschied zwischen Nation und Volk wird auch im Sprachgebrauch festgehalten. Man sagt: das österreichische, das belgische, das russische Volk, im Sinne einer politischen Gemeinschaft, aber man kann nicht sagen: die österreichische Nation, weil diesem Verband die natürlich leibliche und geistige Einheit entgeht. Wohl aber gilt die Bezeichnung: die deutsche Nation, in der wir das preussische,

¹⁾ *Erdmann* Philosophische Vorlesungen über den Staat. S. 31 u. f. — *Grundsätze* der Realpolitik, angewendet auf die staatlichen Zustände Deutschlands. Stuttgart 1853. S. 41.

²⁾ *v. Mohl* Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Bd. II, Th. I, S. 339. Hier ist eine scharfsinnige und lehrreiche Monographie über Nationalität zu finden.

das bayrische Volk etc. aufzählen, d. h. jene besteht aus mehreren Völkern, für die wieder die staatliche Gliederung der Anlass der Unterscheidung ist. Man darf also „Volk“ und „Nation“ nicht gleichbedeutend gebrauchen, dagegen sprechen Thatsachen und Sprachweise. Jenes ist das staatliche, diese das natürliche Ganze menschlicher Vereinigung.

Die Nation harmonirt dagegen mit dem Racenleben. Es wird gewiss keine Nation geben, die verschiedene Racen enthält. Ein Beweis für das physische Gesetz der Gliederung der Menschengattung nach Nationen: „Was die Menschenracen im Grossen sind, das sind die Nationen im Kleinen.“¹⁾

Wie nahe andererseits Rechtsgemeinschaft und Volk verwandt sind, kann auch noch darin gefunden werden, dass man nur den Ausdruck: Völkerrecht, nicht Nationenrecht, kennt. Das soll kein Beweis sein, dass man dieses nicht construiren kann, sondern damit soll nur angedeutet werden, wie man den Begriff Recht mehr auf Volk denn auf Nation in Wirklichkeit bisher bezogen hat. „Der Begriff Nation gehört in die Naturlehre, der des Volkes in die Rechtslehre.“²⁾

Zus. Die Menschenracen gehören nicht zu den Grundformen des staatlichen Gemeinschaftslebens, insoferne man in diesem auch ein Product der Freiheit und Geschichte erkennt. Die Racen sind überwiegend Naturerscheinung und als Gliederung des Menschengeschlechtes nach äusseren Naturgesetzen betrachtet mehr Gegenstand naturhistorischer Betrachtung.

Wir fügen desshalb nur als Anmerkung kurz bei: In Bezug auf die Frage der Racenentstehung scheint man zu geringe Bedeutung den allerdings mächtigen Einwirkungen des Clima auf die menschliche Natur beizulegen. Dass grosse Zeiträume nöthig sind, bis das Clima der in ihm befindlichen Menschheit seinen Typus aufprägt, ist kein Gegengrund. Man hat erfahren, dass die Schädelform der von Engländern erzeugten Kinder

¹⁾ Zachariae l. c. Bd. II, S. 158 u. f.

²⁾ Zachariae l. c. Bd. I, S. 61.

in Australien allmählich der der Eingeborenen ähnlich wird. Ebenso durchlaufen die Juden, ein gleichgeartetes Volk, in den verschiedenen Ländern und Himmelsstrichen alle Nüancen der Farbe, Haut und des Haares.¹⁾ Solche Thatsachen scheinen die Annahme, die Racen seien nur eine klimatische und geographische Varietät, sehr kräftig zu unterstützen.²⁾

Die Racenverschiedenheit wird nur eine graduelle sein. Die jüngere ist die aus der früheren entwickelte, und bestimmt, jene zu beherrschen und zu ersetzen. Die Negerrace ist die älteste und niedrigste, dienende, absterbende, welche auf ein immer kleineres Territorium zurückgedrängt wird. Die Neger haben wahrscheinlich früher auch die Länder Asiens und Europa's bevölkert. Man hat sogar in Lüttich Schädel der äthiopischen Race gefunden, in Ohio, Mississippi, Missouri Skelette von nur 3 Fuss Länge ausgegraben.³⁾ Dem christlichen Gefühl ist die Behauptung der mangelnden Culturfähigkeit der Neger schmerzlich, und es verlangt wenigstens einen Versuch, diesen Völkern einen höheren, culturlichen und politischen Aufschwung zu geben, und wir wünschen dies auch. Allein ein solcher scheint nach allen Ergebnissen der Geschichte unmöglich zu sein. Diese Race ist für die Reize der Cultur nicht mehr empfänglich, und Bildung für sie im Gegentheil ein tödendes Gift. Sie sterben desshalb auch in Berührung mit den Culturvölkern den Tod der Civilisation. Sie haben keine Bedürfniss-Fähigkeit. Mit der Befriedigung des Leibes schweigt alle Regsamkeit des Negers. Das schon

¹⁾ *Waitz* über die Einheit des Menschengeschlechts in *Heinrich v. Sybel's* historischer Zeitschrift. III. Jahrg. 2. Hft., S. 318 u. f., eine treffliche Abhandlung.

²⁾ *Munke* Handbuch der Naturlehre. Thl. II, S. 536. Siehe noch das Ausland. 1836. n. 112.

³⁾ *Zachariae* l. c. Bd. II, S. 148 u. f.

reicht, abgesehen von ihrer 5000jährigen Geschichte hin, ihnen die Bildungsfähigkeit abzusprechen.¹⁾

§. 22.

Die Nationalität.

In jüngster Zeit macht sich das Princip der Nationalität sehr gebieterisch und mächtig geltend und scheint ein wichtiger Factor in der Bildung des inneren und äusseren positiven Staatsrechts werden zu wollen.²⁾

Es ist aber Nationalität und Nation nicht für dasselbe zu halten.

Diese ist eine welthistorische Einheit und Totalität mit welthistorischem Beruf. Die Nationalität ist nur ein Stück der Nation, ein nationähnliches Leben ohne individuelle geschichtliche Rolle. Es liegt in der Nation auch die Idee der Selbständigkeit und Freiheit, Würdigung und Autorität im socialen und geistigen, weniger politischen Weltverkehre. Die Nationalität ist dagegen nur specielle Erscheinung, ein Zug zur Nation. Diese verhält sich zu jener wie z. B. Genie und Genialität. Es kann ein Mensch Genialität in einzelnen Dingen besitzen, ohne im Ganzen ein Genie zu sein. Es sind deshalb die Polen, die Ungarn, die Schweizer eine Nationalität; sie haben Volksthümlichkeit, sind aber keine Nation, eine solche aber wohl die Deutschen, Franzosen, Engländer, Italiener etc.

Bei der Betrachtung der Verhältnisse zwischen Staat und Nation gewahren wir die mannichfachste Gruppierung in der Wirklichkeit. Hier enthält ein Staat mehrere Nationalitäten (Oesterreich), oder eine Nation ist in mehrere Staaten aufgelöst (Deutschland), oder gar an fremde Staaten vertheilt (Polen) u. s. w.³⁾

¹⁾ Dr. Pruner-Pay Zeitschrift der morgenländischen Gesellschaft. I, 133 u. f. — v. Lasaulx l. c. S. 68, n. 128. — Anders Waitz l. c. S. 328 u. f.

²⁾ v. Mohl l. c. S. 346 u. f.

³⁾ v. Mohl l. c. S. 342 u. f. führt alle hier möglichen Fälle auf.

Das glücklichste Verhältniss liegt in dem Falle, da Nation, Volk und Staat einander decken; vorausgesetzt, dass ein solcher Staat die zur Selbständigkeit und Selbstbefriedigung erforderliche Grösse enthält.¹⁾

Wenn der Staat mehrere Nationalitäten in sich begreift, so lässt sich ein günstiges Verhältniss insoferne darin finden, als die Mannichfaltigkeit der verschiedenen Volksindividualitäten eine gegenseitige Anregung, Ergänzung und Förderung des Gesamtlebens ist. Es kann aber ebenso gefährlich werden, wenn die Individualität zu einem centrifugalen Particularismus sich ausbildet, nach Auflösung und Trennung ringt. Dieses Bestreben und Ringen wird um so lebhafter und gewaltiger hervortreten, je weniger die herrschende Volkspersönlichkeit die übrigen Individualitäten in Verfassung und Verwaltung respectirt. Sieh' die österreichische Monarchie unserer Zeit!

Ist der Staat kleiner als die Nation, und ein Theil dieser an einen fremden Staat verloren, so ist dies immer ein trauriges Geschick für den ausser dem Staate befindlichen Theil. Dieser fühlt sich in einer fremden Welt zu dem Brudervolke hingezogen, ohne immer die Schranken der Politik, welche herzlos die Einheit des Volkes durchbrochen haben, zerstören zu können.

Die politisch selbständige, grössere Hälfte kämpft ebenso vergeblich gegen die Hindernisse der ersehnten Vereinigung. Es fehlt den Agitationen meist die Gleichzeitigkeit und Gemeinsamkeit der That, durch welche der Erfolg in politischen Dingen so sehr bedingt ist. Im Laufe der Zeit hat häufig die äussere Verbindung eine innere wesentliche Verschmelzung der Volksnaturen zur Folge, mit der allmählich das schmerzliche Gefühl der Trennung erlischt, wie z. B. der deutsche Elsass in Frankreich zeigt. Früher erkaltet gewöhnlich der politisch einheitliche, übrige Theil. Eben weil er für sich Sicherheit und Selbständigkeit geniesst, vergisst er die Leiden der von fremder Willkürherrschaft geknechte-

¹⁾ S. unten von der Grösse der Staaten. §. 31.

ten Glieder der Nation; abgesehen von den oft kaum zu überwindenden äusseren Schwierigkeiten des Beistandes. Die Geschichte liefert leider genug Belege hiezu. Eine nordische Macht, durch die feile Selbstsucht anderer Mächte unterstützt, spottet unserer politischen Einheit und Stärke und zerstört gewaltsam die gewohnten und versprochenen Rechte unseres stammverwandten Brudervolkes. Im Süden ringen italienische Provinzen nach nationaler freilich oft missverstandener Freiheit. Die Kämpfe in Polen bieten das Bild der auflodernden, letzten Kräfte eines absterbenden Volkes.

Die Trennung hat freilich nicht in allen Fällen gleich gerechte oder verwerfliche Gründe und ebenso verschieden sind in reciproker Weise die Erhebungen und Kämpfe dagegen.

Zuweilen bildet sich der kleinere losgelöste Theil durch eigene politische Gliederung und Verbindung zu einem selbständigen Volksganzen aus, z. B. die Schweiz und Holland, die ihrem ursprünglichen Wesen nach dem deutschen Volke angehören.

Neben der Bedeutung des Ausdruckes „Volk“ als einer politisch einheitlichen Menschengruppe kann man auch die Anwendung desselben in historisch genealogischem Sinne als die zunächst häufige und gültige bezeichnen.¹⁾

Zus. In jedem lebenskräftigen Volke tauchen periodisch grosse Ideen auf, welche die öffentliche Meinung wie ein zündender Funke beleben. Gegenwärtig beschäftigt das Princip der Nationalität die Gedankenwelt der Völker. In der ersten Zeit wird das Interesse für den neuen Gegenstand gewöhnlich zu hoch gespannt und die darauf gestützten Versuche überschliessen in der Regel das Ziel. Es schleicht sich da viel Machwerk und Schein

¹⁾ Ueber die Beziehungen zwischen Staat und Volk ist *Bluntschli* l. c. Bd. I, S. 67 u. f., — *Dahlmann* l. c. Bd. 1, S. 67 u. f., sehr belehrend. — Besonders aber *v. Mohl* l. c. — *Zöpfl* setzt ein Verhältniss von Völkerschaft und Staat und jene über die Nationalität; allgemeines Staatsrecht. Bd. I, S. 11, §. 10 u. f. — *List* schiebt die Nation zwischen das Individuum und die Menschheit; gesammelte Schriften von *Häusser*. Bd. III, S. 181 u. f. — *Deutsche Vierteljahrsschr.* 1861. Heft IV, S. 105 u. f.

neben den ehrlichen Bestrebungen, viel Unwahrheit unter blendenden Farben ein. Aber bei aller Kunst und Täuschung, welche uns hier begegnet, liegt doch in jeder allgemeinen Idcenströmung der Völker eine grosse Wahrheit, ein wirklich tief empfundenes Bedürfniss.

Man hat weder in der Wissenschaft, noch weniger in der Staatspraxis die Bedeutung der Nationalität bisher gebührend gewürdigt. Ja die letztere hat sie geknechtet. Nun sind ihre Tage gekommen, mit der Zeit, wo die Völker alle Verluste und Kränkungen, die sie je erfahren, gut zu machen suchen. Die Nationalität fordert der einzelnen Staatsgewalt gegenüber, wie im grossen internationalen Verkehre, ihre Geltung und Berechtigung, die ihr auch gebührt. Allein es ist die Idee zu schmeichelnd, auch der lang verhaltene Groll über unerhörte Bitten und Wünsche, viele erlittene Unbill zu stark, als dass die Forderungen die rechten Grenzen nicht überschritten. Sie sind rechtlich und politisch, ja factisch unmöglich geworden.

Wenn ein Gedanke in der grossen Volks- und Völkersprache zum ausschliesslichen Schlagwort geworden, dann fängt er an, seine wahre Bedeutung zu verlieren, wird Missbrauch und Uebertreibung. So geht es jetzt mit dem Princip der Nationalität in der grossen politischen Weltconversation. Ueberall rührt sich dasselbe und begehrt nicht bloss ihre Sonderrechte ihrem Staate gegenüber, sondern will sich selbst als freipolitische Macht gestalten. Welch' bunte Charte leuchtete dem Beobachter entgegen, wenn alle Stämme und Stämmchen, die da im Osten lärmten, ihre eigenen Throne und Scepter führten? Wenn der Staat keine andere Aufgabe hätte, als die die Nationalität zu pflegen und auszubilden, dann müsste man unablässig dafür reden und streiten. Allein der Staat hat ein höheres Ziel. Er steht über denselben und desshalb muss sich diese auch seinen Zwecken unterordnen, abgesehen davon, dass ohne grobe Verletzung des Staats- und des Völkerrechtes die

eine oder andere Nationalität sich nicht politisch consolidiren kann, dass der Staat gerade unfähig ist, sich zu erhalten und seine Zwecke zu verfolgen, wenn ihm nur die Grenze der Nation, nicht die durch die Natur und den Charakter des Landes angezeigte umgibt. Je überspannter eine Bestrebung ist, desto weniger wird erreicht, und der natürliche Gang der Dinge wird die Nationalität wieder in die Grenze des Möglichen und Vernünftigen zurückführen.¹⁾

§ 23.

Der Weltstaat.

Wir haben bereits die wichtigsten Formen des Gemeinschaftslebens der Menschen und der Menschheit in Betracht gezogen. Es ist nur die höchste und grossartigste Verbindung, die Idee des Weltstaates und der Begriff der Gesellschaft zurück.

Ueber die Möglichkeit und das Glück der Verwirklichung jener sind die Ansichten getheilt. Manche sehen in dem Weltstaate eine Unterdrückung des individuellen Geistes der Völker, die Vernichtung der nationalen Anlagen und Fähigkeiten, deren Mischung und gegenseitiger Wetteifer den Fortschritt der Menschheit bedingt. Wenn sie unter dem Weltstaate eine allgemeine, gewaltsame Verbindung und Ausgleichung aller Völker verstehen und sich vorstellen, dass ein Alexander oder Napoleon *tabula rasa* auf dem Erdball macht und alle Individuen, Stämme, Völker und Nationen einem Gesetze, einem Systeme und Scepter unterwirft, dann ist das Bedenken gegründet.

Allein darauf läuft die Idee des Weltstaates nicht hinaus. Sie deutet vielmehr auf das Bild einer grossen Staaten-Familie hin. Die verschiedenen Nationen, Volks- und Staats-individualitäten dürfen sowenig nivellirt werden, dass ihr

¹⁾ v. Mohl I. c. S. 354 u. f.

Vorhandensein sogar die unerlässliche Bedingung der Verwirklichung des Weltstaates ist. In ihm soll ein allgemeiner Völker- und Staatenbund entstehen, der durch seine Macht und Grösse die irdische Mission der Menschheit verwirklichte; was den einzelnen Staaten für sich nicht gegeben. Nichts desto weniger bestehen diese zur Erfüllung ihrer speciellen nach Anlage und äusserer Lebensbedingung gegebenen Aufgabe fort, indem sie dadurch gerade zur grossen Idee des Weltstaates mitarbeiten. Wir haben schon in der gegenwärtigen Entwicklung des Staatslebens die keimende Form für den grossen Menschheitsstaat. Durch die Erscheinung des Staatenbundes und Bundesstaates reift die Idee desselben ihrer Vollendung entgegen.

Die Meinung, dass die Verbindung aller Staaten schon deshalb nicht denkbar sei, weil der Hauptzweck, gemeinsame Vertheidigung, wegfielen,¹⁾ ist unhaltbar; die Staatenverbindung ist nicht bloss durch den Krieg geboten, sondern auch der Friede und die Cultur verlangen sie.

Auch die ganze geschichtliche Entwicklung beweist einen Zug der Menschheit zum Weltstaat. Sie bereitet sich fortwährend durch Steigerung der Culturkräfte auf seine Durchführung vor. Von Periode zu Periode erweitert sich der internationale Verkehr, wächst die geistige Gemeinschaft der Völker und Staaten. Es ist unverkennbar, dass die feindlichsten Gegensätze der Ansichten und Bestrebungen in den grossen Lebensgebieten von Jahrhundert zu Jahrhundert ihrer Versöhnung näher rücken. Nicht mehr die Revolutionen sind das primäre Mittel zur Freiheit, sondern der Weg friedlicher, gesetzlicher Propaganda. Der Kampf der politischen Parteien geht allmählich in liberale Duldung und Anerkennung, sogar Annäherung und Verbindung über; selbst der in die Gemüther tief eingreifende Hass confessioneller Bekenntnisse macht einer wahrhaft christlichen, freieren Ansicht und Ueberzeugung gegenseitiger Berechtigung Platz.

Wir sehen in der Geschichte einen Fortschritt der Welt-

¹⁾ Schmitthenner l. c. S. 238, §. 143, n. 1.

staatsidee; die Potenz ist hiezu unläugbar vorhanden. Dass der Wille der weltgeschichtlichen Vorsehung auf ein grosses Menschheitsganzes gerichtet ist, kann Angesichts der Cultur-entwicklung nicht bezweifelt werden; es entgeht uns nur die Einsicht, den Plan in seiner Totalität und dessen endliche Vollendung zu begreifen. „Wer möchte“, schreibt *Roscher*, „das Vorhandensein eines Standpunktes läugnen, für welchen die Menschheit nur ein grosses Ganzes bildet, die bunte Mannichfaltigkeit ihres Lebens nur einen grossen Plan, einen wunderbaren, herrlich hinausgeführten Rathschluss Gottes? Aber wer ist auch so keck, von sich zu behaupten, dass er diesen Standpunkt inne habe?“¹⁾

Ueber den Begriff: „Gesellschaft“ werden wir im folgenden Capitel handeln.

¹⁾ *Roscher* System der Volkswirtschaft. I. Aufl. Bd. I, S. 509, §. 266. — *Bluntschli* l. c. Bd. I, S. 38 u. f. — Dagegen *v. Mohl* Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 38 u. f. — *Schmittbennner* l. c. S. 238, §. 143. — Für das ganze Capitel siehe besonders *Fallati* die Genesis der Völkergesellschaft. Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. Jahrg. 1844, S. 160 u. f. u. 260 u. f.

SECHSTES CAPITEL.

Staat und Gesellschaft.

§ 24.

Der historische Begriff der Gesellschaft.

Im Bereiche der Staatswissenschaft ist in der letzten Zeit ein neuer Begriff aufgetaucht, der seine Verbindung mit diesem Wissenskreis lösen und ein eigenes selbständiges Gebiet behaupten und bebauen will; der Begriff Gesellschaft.¹⁾

In den Uranfängen des Gemeinschaftslebens ist dasselbe ein unausgebildetes, massenhaftes Ganzes, in welchem der Unterschied zwischen öffentlichen und Privat-, zwischen Volks- und Staatsleben noch nicht zu erkennen ist. Die Menschen bilden einen Gesamtkörper von grosser Einförmigkeit, mit allgemeinen Umrissen, in welchem die unendliche Vielseitigkeit

¹⁾ v. Mohl Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. Bd. I, S. 69 u. f. — v. Mohl Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 18 u. f. — Die Entwicklung dieser Begriffe begann schon mit *Schlözer* allgemeines Staatsrecht. 1793. §. 4. — *Hegel* Grundlinien der Rechtsphilosophie. S. 187, §. 182 u. f. — Auch *Zachariae* gehört zu den Pionieren; s. dessen Werk, 40 Bücher vom Staate. Bd. I, S. 54 u. f. — Der Hauptvertreter ist der Erstgenannte.

des später ausgebildeten Staatslebens in kaum sichtbaren Spuren verborgen liegt.

Die Staatsgewalt erhebt sich mit schwacher Autorität aus der Mitte Aller, ist das Bedürfniss des Augenblicks und der wechselnde Zufall persönlicher Ueberlegenheit. Die Staatszwecke, sofern die Gesamtzwecke so genannt werden dürfen, fallen ihr nicht allein zur Last. Es betheiligen sich noch Alle an den gemeinsamen Bedürfnissen der Erhaltung durch den Kampf gegen fremde Elemente nach Aussen und durch friedliche Arbeit im Innern. Alle trifft noch dieselbe Aufgabe und alle Aufgaben treffen Jeden. Das staatliche Leben schlummert in einem einfachen, harmlosen gesellschaftlichen Beisammensein.

Steigert sich mit dem Bedürfniss nach Ordnung in der Coexistenz die Nothwendigkeit einer Alle überragenden Gewalt, so wirft sich diese allseitiger und mächtiger auf, so dass das gesellschaftliche Ganze in ihrem Willen, sei er ein individueller (Alleinherrschaft) oder genereller (Volksherrschaft), untergeht. Es ist dieses eine Erscheinung der in der Entwicklungsphase des Kindesalters begriffenen Staaten, wo äussere Macht und Gewalt das Gesetz des Daseins und der Ordnung ist. Und da die staatliche Macht die höchste der Art ist, so kann die Gesamtheit der Gesellschaft zuletzt nur in dieser existiren.

Staats- und Volksinteressen sind neuausgeschiedene That-sachen und Begriffe; das ganze Gemeinschaftsleben findet vielmehr Inhalt und Zweck in der Staatspersönlichkeit. Die Religion ist politisch, die Wirthschaft, das Recht, die Wissenschaft politisch.

Eine solche Existenzform des Gemeinschaftslebens finden wir in den Staaten des orientalischen und classischen Alterthums und in der Geschichte des Mittelalters. Der Staat durchdringt alle Gemeinschaftsverhältnisse und wir sehen ihn bei jeder Bewegung alle Angelegenheiten der Gesellschaft zu den seinigen machen. Während z. B. bei den Griechen der Staat vom Volk gebildet wurde, finden wir bei den Römern das Volk durch den Staat repräsentirt; immer aber war es

dieser, der als das handelnde Subject im grossen, allgemeinen, öffentlichen Leben auftrat und als solches erkannt wurde. Diesen Thatsachen entspricht auch das wissenschaftliche Leben. Im Alterthum gab es z. B. keine selbständige Volks- oder Gesellschaftsökonomie, ebenso auch keine Volkswirtschaftslehre. Sind doch die wirtschaftlichen Bestrebungen unserer Tage der lebendige Ausdruck eines Systemes des freien individuellen Erwerbes, eines gesteigerten Principes des Individualismus, das sich in der germanischen Welt mit dem Mittelalter fortschreitend entwickelte, eines Individualismus, welcher bekanntlich der antiken Auffassung von Volks- und Staatsleben gänzlich fremd gewesen. Es treten dort vorzüglich die Wissenschaften der Politik und des Rechtes, und in wirtschaftlicher Beziehung nur die Finanzwissenschaft besonders hervor. Aber auch die Staatswirtschaft war mehr ein regelloses Ausbeutungssystem nach Aussen, als ein wahres rationelles Princip der inneren Administration.

Auch das Mittelalter zeigt noch alle öffentlichen Lebensgebiete, als ein ungetheiltes Ganzes im Staatsbegriffe. Im Staate war die Kirche, die Wissenschaft, die Wirtschaft verborgen. Wo einzelne Lebensformen ausgeschieden wahrnehmbar sind, lassen sie doch die grösste Abhängigkeit von der Staatsgewalt erkennen. Die Volkswirtschaft bewegte sich z. B. nur unter dem strengsten Scepter der Volkswirtschaftspolitik.

Man könnte im Corporationsgeiste der Städte und Gemeinden, insbesondere aber im Zunftwesen schon eine wirkliche Selbständigkeit der Gesellschaft annehmen wollen. Das wäre ein Irrthum. Die Gemeinde war nichts desto weniger staatlicher Natur, besonders je mehr die Centralisation stattfand.

Wo aber die Decentralisation in der freiesten Form, wie zum Theil im germanischen Mittelalter, hervortrat, wo sich die Gemeinde vom Staate lostrennte, da wurde sie selbst zum Staate.

Selbst die Zünfte waren vorherrschend eine politische Erscheinung. Sie haben im Mittelalter die Volkswirtschafts-

politik für den Staat gehandhabt, und diess zum Glück für die Wirthschaft wie für die Politik jener Zeit. Gehört doch die politische Wirksamkeit der Zünfte zu den glänzendsten Lichtseiten ihrer Geschichte. Der Staat, welcher durch die Isolirungstendenz und den Particularismus der Fürsten — ein Grundzug des germanischen Charakters — geschwächt wurde, erkannte und suchte in den Gilden und Zünften der Städte und ihrer Bürgerschaft einen mächtigen Schutz und Trutz. Die Zünfte waren das gewerbliche Vasallenthum der fürstlichen Macht und die industrielle Lehensherrschaft für das Volk.

Dieses Gemeinschaftsleben, in welchem das Individuum in der Gesellschaft, diese im Staatsorganismus untergeht, nennen wir das Gattungsleben der Staaten und Völker. Es war diese Lebensform dem Alterthum bleibendes Gesetz, über welche es nicht hinauskam. In der späteren Zeit aber war sie nur eine der ersten Entwicklungsperioden, die Kindheit und Jugend der Staaten charakterisirende Erscheinung. Die neueren Staaten sollten damit nicht enden; diesen, besonders den christlichen, den Staaten im höheren Sinne des Wortes, war es vom welthistorischen Geschehnisse beschieden, dass in ihnen aus dem Gattungsleben die individuelle Freiheit sich entfalten, d. h. der wahre Staat sich vollenden sollte. In ihnen sollte die Wahrheit wirklich werden, dass das Wohl aller Einzelnen zum Wohle der Gesammtheit führe, nicht aber, wie es die Ansicht des Alterthums gewesen, im Wohle des Ganzen das Individuum sein Glück und Loos zu finden habe.

Diese Tendenz zeigte sich aber nicht vereinzelt, sondern trat in Allen hervor, war Allen gemeinsam und wurde dadurch zu einem Gesammtleben, welches sich naturgemäss, theils bewusst, theils unbewusst, selbst zu einem grossen selbständigen persönlichen Ganzen, dem Staate gegenüber, ausbildete. Würde der Staat richtig mit einer Familie verglichen, deren Haupt die Regierungsgewalt ist, so würde das Volk, nachdem es seine Kindheit und Jugend ausgelebt hat, als selbständige, bewusste, Persönlichkeit neben der Staatsgewalt auftreten. Und liegt eine Wahrheit in dem Satze,

dass der Staat das Volk erziehen soll, so ist die beste Pädagogik diejenige, welche den Zögling zur Selbständigkeit heranzubilden weiss. Das Volk entpuppt sich aus der Hülle der politischen Vormundschaft. Der beflügelte Zögling ist die Gesellschaft, das Volk in eigenthümlichen, nicht durch den Staat gegebenen und erfüllten Lebenskreisen.

Während also im ersten Stadium des Gemeinschaftslebens die Gesellschaft mit der noch keimenden unsichtbaren Staatsgewalt hervortritt, im zweiten das Staatsleben umgekehrt die Gesellschaft verschlingt, erscheinen im dritten Stadium beide als zwei selbständige Existenzsphären, mit dem Vorantritt der Staatspersönlichkeit. Je mehr der Entwicklungsprocess dieses dualistischen Verhältnisses seiner Vollendung entgegenreift, desto bestimmter und erkennbarer treten die den Inhalt desselben bildenden Existenzen mit ihren specifischen Eigenthümlichkeiten und ihren Beziehungen zu einander hervor.

Nun beginnt man die Sphären beider zu trennen, jetzt denkt man an eine Scheidung von Kirche und Staat, jetzt erhebt sich die Wissenschaft aus der Dienstbarkeit jener beiden Mächte zum freien Gemeingut des Volkes. Nun spricht man von Volkswirthschaft und Gesellschaftsökonomie und desshalb ist es nicht zufällig, dass die Wissenschaft jetzt ein neues Gebiet der Erkenntniss ebnet und bebaut, die Gesellschaftslehre.

Die wichtigsten erkennbaren Erscheinungen, welche dem socialen Gebiete angehören, sind die Bevölkerungsgesetze, die Wirthschaft, das Leben in Sitten und Gebräuchen, die religiösen, ethischen und wissenschaftlichen Interessen.

§. 25.

Das Naturgesetz in der Gesellschaft.

Die Thatsache der Gesellschaft und ihr wissenschaftlicher Begriff ist durch ein ihr eigenthümliches Gesetz gegeben. Es ist diess ein im Volksleben waltendes Naturgesetz.

In den Erscheinungen der Welt liegt ein grosser, ewiger

Gegensatz, der auch die Wissensgebiete in zwei Gruppen scheidet. Entweder trägt eine Existenz eine Macht in ihren Gliedern, von der sie nicht sich loszuwinden vermag, oder sie ist frei und ein Wesen mit Bewusstsein und Willen und ihrer selbst mächtig. Dort haben wir eine Erscheinung der Nothwendigkeit oder Natur, hier ein Leben der Freiheit oder des Geistes. Hiernach theilen wir das Gesamtgebiet der Erkenntniss in die Natur- und Geisteswissenschaften.

Die Gesellschaft entwickelt sich nach jenem Gesetze. Die Lebensinteressen, welche wir hervorgehoben haben, gestalten sich in derselben nach einer zwingenden, unwandelbaren, natürlichen Ordnung. Das Gesetz der Entwicklung liegt ausser den einzelnen Gliedern der Gesellschaft, sie sind nur die Träger derselben und ihr unterworfen. Unbewusst und unwillkürlich werden sie von der Macht der grossen socialen Lebensordnung angeregt und geführt.

Das sociale Leben mit seinen Interessen ist vorhanden, ehe die Betheiligten die Entstehung und Entwicklung desselben erkannten. Darin liegt auch der vollständige Beweis von dem Natürlichen und Organischen im Gesellschaftsleben; denn was natürliche und organische Existenz ist, geht der menschlichen Einsicht voran, was aber Menschenwerk gesetzt, folgt erst der Erkenntniss.

Die Wahrheit unserer Behauptung tritt noch deutlicher hervor, wenn wir einzelne concrete Verhältnisse der socialen Weltordnung, wenn auch nur kurz, in Betracht ziehen.

Es ist unverkennbar, dass die Populationsbewegung nicht ein Product menschlicher Freiheit und Thatkraft ist, sondern nach einem tiefverborgenen, der menschlichen Weisheit entrückten Gesetze entsteht.

Sind die Grunderscheinungen im Wirthschaftsleben nicht unberechenbare, unbeugsame Potenzen, gegen welche weder Staatskunst, noch Staatsgewalt ohne Gefahr sich versuchen kann?

Sehen wir ferner auf das Leben in Sitten und Gebräuchen. Dasselbe ist nicht Ausfluss der zufälligen Laune eines Einzelnen, sondern die Sitte des Landes bestand vor dem In-

dividuum und dieses unterwirft sich, deshalb unwillkürlich derselben und ohne zu bedenken, woher sie kommt und wohin sie führt. Der Einzelne lebt nach ihren Gesetzen, ohne es zu wollen, ja oft wider seinen Willen.¹⁾

Bei dieser Betrachtung müssen wir einem gewöhnlichen Irrthum begegnen. Da die Einzelnen in den verschiedenen Kreisen bis zu einem gewissen Grade mit Freiheit und Bewusstsein handeln, so entsteht die falsche Ansicht, als ob dadurch das Gesetz der ganzen Gesamtheit selbst ein Gesetz der Freiheit sei. Allein die individuelle Freiheit ist nicht in dem Sinne zu verstehen, dass der Einzelne das Gesetz des grossen Lebens bilden helfe, oder bis zu einer gewissen Quote an der Schöpfung desselben participire, sondern sie besteht vielmehr nur in der freien Wahl, dem allgemeinen grossen Gesetze sich zu unterwerfen oder zu entziehen, dasselbe zu nützen oder zum Verderben anzuwenden. Selbst da, wo sich ein einzelner, reformatorischer Geist als Genius der Zeit über das Niveau des gewöhnlichen allgemeinen socialen Lebens erhebt, schafft er nicht ein neues Lebensgesetz, sondern erscheint nur als lebendiger Ausdruck eines allgemeinen, bereits mächtig gewordenen Bedürfnisses und Strebens des grossen Ganzen.

Wenn aber auch die Individuen nicht bloss in dieser relativen sondern in absoluter Freiheit handelten, so wäre die Summe aller Einzelwillen nicht das Lebensgesetz der grossen Gesamtheit. Die Geschichte einer Gesellschaftsmasse als solcher in ihrer organischen Einheit und Totalität ist nicht die Gesamtheit der Geschichte aller einzelnen freien Privatlebenskreise, sondern ein eigenes über den individuellen Existenzen schwebendes Leben. Dieses grosse allgemeine Leben mit seinen Elementen und Kräften meinen wir, wenn von dem Naturgesetz der Gesellschaft die Rede ist.

Eine solche Anschauung liegt auch der Theorie v. *Mohl's* zu Grunde. So nennt er die Genossenschaft- und Gesell-

¹⁾ Weitere Ausführungen sind dem speciellen Theile vorbehalten.

schaftskreise „natürliche, urwüchsige, eine natürliche Krystallisation.“¹⁾ An einer andern Stelle heisst es noch treffender: „Dieses Verhältniss ist kein mit Freiheit und Bewusstsein gebildetes, sondern ein naturwüchsiges, im eigentlichen Sinne des Wortes.“²⁾ *Zachariae*³⁾ definirt die Gesellschaft folgendermassen: „Die Gemeinschaft, welche unter den Mitgliedern eines und desselben Staatsvereins in Beziehung auf ihre Interessen und die Verfolgung derselben nach Naturgesetzen, d. i. ohne Zuthun des Staates eintritt, wird die bürgerliche Gesellschaft genannt.“

Diese kann die Interessenbestrebungen in verschiedenen Verbindungsformen zeigen, im Stamme, in einem bestimmten Volke, in der Gemeinde etc. Wo z. B. der specifische Charakter des Stammes sich verliert, tritt uns der grössere Lebenskreis des Volkes, der Nation entgegen. Der Staat ist aber keine absolute Grenze socialer Thatfachen. Diese können, was auch meist der Fall ist, über seine Grenze hinausragen, nationale und sogar weltgeschichtliche Ausdehnung und Bedeutung haben. Wo der Staat zugleich die Grenze socialen Lebens bildet, ist dies dann nur eine zufällige Erscheinung. Meistens trifft das sociale Gebiet mit dem nationalen zusammen.

§. 26.

Vom Verhältniss zwischen Staat und Gesellschaft insbesondere.

Ueber das Verhältniss von Gesellschaft und Staat haben wir, um Missverständnissen zu begegnen, noch besonders zu bemerken: Jene bildet nicht eine dem Staate fremde oder gar entgegengesetzte Welt, sondern sie entsteht neben und in dem Staate, aber nicht durch ihn.

Die ganze Menschheit auf allen Culturstufen und in allen

¹⁾ v. Mohl Geschichte u. Literatur der Staatswissenschaft. S. 97 u. 98.

²⁾ v. Mohl Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 19.

³⁾ *Zachariae* l. c. 1839. Bd. I, S. 56.

Bestrebungen begegnet uns als eine gesellschaftliche Verbindung. Auch der Staat ist eine sociale Existenzform. Während er nur anfänglich das alle Lebensinteressen umschlingende Band ist, tritt er in den höheren Entwicklungsphasen der Menschheit neben anderen socialen Lebensformen, gleichwohl als die wichtigste unter ihnen, auf. Es erzeugt das fortschreitende Leben keine neuen Motive und Interessen für eigene Lebensgebiete, sondern die vorhandenen wollen und müssen nur in einem selbständigen, von der bisher fürsorgenden und bevormundenden Staatsgewalt freien Bereiche sich ausbilden und vervollkommen.

Die Nothwendigkeit hiefür liegt einerseits in der unaufhaltsam vorwärts drängenden Erweiterung jener Lebensinteressen, andererseits in der Unmöglichkeit für den Staat, den dadurch gesteigerten Anforderungen nachzukommen.

Und die Möglichkeit der Entwicklung solcher selbständiger Bereiche neben dem Staate ist durch die Vermehrung der geistigen und materiellen Güter der Menschheit gegeben. Diese ist an Intelligenz, Reichthum und Thatenlust grösser geworden; das Volk hat die Mündigkeit erreicht und entwickelt mehr und höhere Bedürfnisse als der Staat erfüllen kann. Es will diese durch eigene Kraft befriedigen und fortbilden unter dem Schutze des Staates für Freiheit und Recht. Das kurzsichtigste Auge wird dies täglich beobachten.

Kann der Staat das wirthschaftliche Leben, welches gegenwärtig einen so grossen Aufschwung nimmt und noch mächtiger sich entfalten wird, auch ferner mit seiner vielarmigen Gewalt in dem Grade beherrschen als bisher? Entwickelt sich das gewerbliche Leben durch das freie Walten der Naturgesetze, der Arbeittheilung, des Angebots und der Nachfrage nicht reicher und schöner, als in der Elementarschule der Zunft- und Concessionsherrschaft? Nimmt der Handel nicht gedeihlichere Fortschritte unter dem Scepter der freien Concurrrenz als am Gängelbände der argusäugigen Polizei? „Die Wissenschaft, indem sie die Arbeit organisirt, löst die Gesellschaft immer mehr vom Staatswesen los, ein Ausscheidungsprozess, den man füglich als die wichtigste

Aufgabe der Gegenwart ansehen kann. Im Erwerb und Genuss der äusseren Güter bildet jedes Volk feste Schichten, die schon an sich verschiedene Stände sind. Militär, Gericht, Polizei, Finanz gehören dem Staate an, Arbeit, Erwerb, Besitz sind Aufgaben der Gesellschaft.“¹⁾

Es ist für den Staat selbst ein glücklicheres Verhältniss, seine Schultern frei von Aufgaben zu sehen, die seine Kräfte überbieten und die Ausbildung in seinem Berufe hemmen. Der Staat kann seinem Volke nicht mehr Alles sein wollen.

Es ist also nothwendig und möglich, dass sich besondere gesellschaftliche Gebiete mit ihren eigenthümlichen Zwecken neben dem vom Staate gestalten. Wie verschieden dieselben vom Staate sind, wie unabhängig von ihm, ist besonders aus dem schon erwähnten Umstande zu ersehen, dass die socialen Interessen, das Lebensgesetz der Gesellschaftskreise meistens in ganz anderen Grenzen, als denen des Staatsgebietes wirken. Durchbrechen die Elemente des ökonomischen Lebens nicht alle politischen Schlagbäume, herrschen die Naturkräfte der Populationsbewegung nicht unbekümmert um alle Staatsgrenzen in ihrem eigenen Gebiete?

Ebenso verhält es sich mit den socialen, religiösen, wissenschaftlichen und ethischen Interessen. Wie viele Reiche, gross und mächtig, sind dem Loos des Zeitlichen schon verfallen, aber das Christenthum steht noch lebenskräftig, erhaben, und sieht hinab auf die Trümmer tausendjähriger Vergangenheit.

Die Gesellschaft ist also die oberste, allgemeinste Thatsache, in welcher die Menschheit existirt, und sich auslebt. Sie verzweigt sich in den politischen Verband und die socialen Lebenskreise neben ihm. Diese wollen wir Gesellschaft im engeren Sinne heissen.

Auch der Staat ist Naturgesetz, wie wir oben vernommen, und insoferne mit der Gesellschaft neben sich verwandt. Er ragt aber in das Gebiet der Freiheit hinein; er ist auch Kunst-

¹⁾ A. Helfferich die Wissenschaft und das Leben in der deutschen Vierteljahrsschrift. 1861. Heft III, S. 116.

werk, Product freier, schöpferischer That, während die Gesellschaft nur ein naturwüchsiges Leben ist.

So lange der Staat auf der niederen Stufe steht und dem Naturgesetze sich noch nicht entwunden hat, fällt er desshalb auch mit dem socialen Dasein zusammen. Diess ist ein deutlicher Beleg für seine sociale Natur. Sobald er aber dem Reiche der freien That sich nähert und tiefer in dasselbe dringt, will sich das gesellschaftliche Interesse nach dem in ihm vorherrschenden Naturgesetze entfalten, und Gesellschaft und Staat trennen sich.

Wir definiren jene schliesslich dahin: Die Gesellschaft ist die selbständige, persönliche Einheit und Gesammtheit von Menschen, insoferne sie neben dem staatlichen Berufe bestimmte Lebensinteressen nach einem nothwendigen, natürlichen Gesetze verfolgt und erfüllt.

Die Gesellschaftswissenschaften sind also keine Staatswissenschaften; beide enthalten ein verschiedenes Lebensprincip und Gebiet. Aber der Staat ist Object der Gesellschaftswissenschaft vom allgemeinen Standpunkte aus.

Warum jene dennoch in unserem Systeme vorkommen, rechtfertigt das Capitel über die Systematik unseres Stoffes.¹⁾

¹⁾ Siehe unten Cap. 15, §. 56 u. f. — Ausführliche Erörterungen siehe in den beiden citirten Werken von *v. Mohl*. — Abweichende und gegentheilige Ansichten siehe bei *Ahrens* die organische Staatslehre. — *Bluntschli* in der Münchener kritischen Ueberschau. Bd. III, S. 229 u. f. dann in dem von ihm und *Brater* herausgegebenen Staatswörterb. Bd. IV, S. 246 u. f. — Dann *Held* System des Verfassungsrechtes der monarchischen Staaten. Thl. I, S. 102 u. f., S. 203, n. 4. — Die gewandte Schrift von *v. Treischke* die Gesellschaftswissenschaft. 1859. — Besonders ist aber als grösseres systematisches Werk *Stein's* System der Staatswissenschaften. Bd. II, die Gesellschaftslehren; sodann dessen Geschichte der socialen Bewegung in Frankreich. Bd. I, S. 13, u. f., Bd. II, S. 19 u. f. und dessen Werk: der Socialismus und Communismus des heutigen Frankreich. S. 14 u. f. hervorzuheben. Siehe noch *Roessler* allgemeine Staatslehre. S. 152 u. f., 359 u. f., 431 u. f. — *Costa* Einleitung in ein System der Gesellschaftswissenschaft. — *Hassner* über das Verhältniss der socialen zur Staatstheorie; im Magazin für Rechts- und Staatswissenschaft.

Zus. 1. Die rechtliche Seite des Lebens können wir nicht als eine sociale Thatsache gegenüber dem Staate betrachten. Das Recht, der Begriff der formalen äusseren Lebensordnung führt uns in das Gebiet des Staatslebens. Recht und Staat sind correlative Thatsachen und Begriffe. Soweit die Gesellschaft Recht setzt und zu verwirklichen sucht, erfüllt sie einen politischen Beruf. Die Entwicklung des Rechts hat auch ganz andere Gesetze, als das gesellschaftliche Leben. Jenes ist mehr ein Product der Freiheit und erhebt sich über das Gebot einer unbewussten, natürlichen, zwingenden Nothwendigkeit, die wir als die Eigenthümlichkeit socialer Gestaltungen erkannt haben.

Wenn auch das Gewohnheitsrecht in seiner Geschichte ein Naturgesetz verräth, so führt doch die Anwendung und Uebung desselben die Gesellschaft in das Bereich der staatlich erzwingbaren, äusseren Lebensordnung.

2. In der Theorie der Gesellschaft glauben wir eine Störung der Deutlichkeit darin zu erkennen, dass die eigenthümlichen inneren, socialen Lebensinteressen mit den äusseren Gesellschaftskreisen, durch welche jene zur Erscheinung kommen, identificirt werden. Der Stand, der Stamm, die Nation sind an sich keine socialen Interessen, sondern nur Formen, in welcher die eigentlichen socialen Tendenzen, die ökonomischen, ethischen und geistigen sich eigenthümlich gestalten. Alle gesellschaftlichen Kreise haben also dieselben der ganzen Menschheit gemeinsamen

Bd. I, S. 56 u. f., — und ebendasselbst Bd. II, S. 388 u. f. — *Heyssler* die Gesellschaft und ihre Stellung im System des Rechts. Beide sind mit *v. Mohl* eins, insoferne sie auch die Gesellschaft zwischen den Individuen und dem Staate suchen. — Endlich ist noch *Riehl* Naturgeschichte des Volkes. Bd. II, die bürgerliche Gesellschaft interessant vom kulturgeschichtlichen Standpunkte aus. — Einen missglückten Versuch, *v. Mohl's* Theorie zu widerlegen, hat *Pickford*, Einleitung in die Wissenschaft der politischen Oekonomie, gemacht. 1860. S. 67 u. f. — *Stein's* Gesellschaftslehre siehe *Roessler* System der Staatslehre. S. 431 u. f. — Meine Abhandlung in der Tübinger Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. Bd. XVII, S. 703 u. f.

Interessen und ihre Verschiedenheit besteht nur in der eigenthümlichen Ausbildung derselben, nicht darin, dass jeder Kreis besondere, qualitativ andere Interessen hätte.

3. Durch die Verwechslung der Begriffe von Inhalt und Form hat man auch die Gemeindeinteressen als besondere sociale angesehen und die Theorie hievon nicht als eine staatswissenschaftliche, sondern als eine besondere Gesellschaftsdisciplin betrachtet. Wir haben hier eine besondere Correctur anzubringen.¹⁾

a) Die Gemeinde ist als solche im ausgebildeten Staatsleben immer ein Ausläufer der Staatsgewalt, eine Fortsetzung der Staatspersönlichkeit.

b) Wo dies aber nicht ist, wo sich die Gemeinde soweit als möglich durch Decentralisation vom Staatswillen emancipirt hat, wird sie dann selbst bis zu einem gewissen Grade Staatspersönlichkeit. Die Gemeinde wird in demselben Masse selbst Staat, als sie von diesem frei wird.

c) Die Gemeinden machen ausser den politischen Bedingungen nur locale Verhältnisse zu einem besonderen Leben. Diese locale Eigenthümlichkeit der Gemeinden ist aber kein allgemeines Gesetz, sondern zufällig und willkürlich und kann deshalb nicht Unterlage eines besonderen wissenschaftlichen Ganzen sein. Die politischen Verhältnisse aber, welche allen Gemeinden gleich sind, und dadurch als ein allgemeines Gesetz eine Gemeindegewissenschaft ermöglichen, machen diese zu einer Staatswissenschaft.

d) Die Gemeinde kann im besten Falle als eine sociale Erscheinungsform, nicht aber als sociales Interesse der Gesellschaft aufgeführt werden.

Aber auch hier ist zu bemerken, dass die Gemeinde häufig ein zufälliges, durch künstliche und gemachte

¹⁾ v. Treitschke, der die ganze Lehre v. Mohl's bekämpft, hat in diesem Punkte vollkommen Recht, verwechselt aber auch die socialen Interessen und die Form ihrer Erscheinung, l. c. u. S. 2 u. f. Siehe noch Bluntschli in der kritischen Ueberschau, l. c.

Abgrenzung entstandenes Ganzes bildet. Eine solche Verbindung ist nicht bloss keine Unterlage für die Bildung eines socialen Lebenskreises, sondern steht der naturgesetzlichen Entwicklung eines solchen vielmehr im Wege und wird auch von ihr erfahrungsgemäss durchbrochen. — Die Gemeinde ist vorherrschend politischer Art und in dieser verträgt sie auch gemachte Grenzen und Zwecke.

4. Wenn wir die Familie und die politischen Parteien nicht hierher gezählt haben, so sind wir im Allgemeinen der Ansicht *v. Mohl's* gefolgt. Wie einerseits die Gemeinde als Fortsetzung der Staatspersönlichkeit, also wegen ihrer vorherrschend politischen Natur, meist nicht als sociales Gebilde erscheint, so ist es die Familie andererseits wegen ihres privaten Characters nicht. Sie ist doch nur eine Form des Einzellebens, ein erweitertes, potenziertes Privatleben.¹⁾

Die politischen Parteien sind aber desshalb keine sociale Erscheinung, weil sie eben rein politischer, die Gesellschaftsverhältnisse aber unstaatlicher Natur sind.²⁾

Sie theilen auch nicht das Gesetz des socialen Lebens, sondern vielmehr das Geschick des Staates. Sie entwickeln sich in ihm und durch ihn, nach seinem Character und seiner Geschichte. Sie sind mehr Machwerk, als Naturgesetz, was die Gesellschaft ist; sie sind so wenig social, dass sie im socialen Leben verschwinden, oder doch häufig durch die Macht der socialen Interessen verwischt werden.

Es bleiben uns also nur Racen, Nation und Volk, Stamm, Stand und die Gemeinde als Erscheinungsformen der socialen Lebensgesetze. Letztere sofern sie ein natürlich gewordenes und örtlich abgeschlossenes aber nicht politisch und künstlichgemachtes Ganzes ist.

¹⁾ *v. Mohl* Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. Bd. I, S. 88, Anm. 1.

²⁾ *Bluntschli* Staatswörterbuch. Bd. IV, S. 250.

SIEBENTES CAPITEL.

Der Staat in seinen Naturbeziehungen.

§. 27.

Allgemeine Bemerkung.

Die Erde ist für den Menschen, den Erdgebornen, die Urquelle seines physischen Daseins. Dadurch ist sie mittelbar ein sein geistiges, seelisches Wesen bedingendes Element. Im Auge der Menschheit spiegelt sich der von ihr bewohnte Boden mit seiner ganzen Natur. Dürfen wir einen Vergleich versuchen, so ist das Land, in welchem sich die Erde für eine bestimmte Menschengruppe individualisirt, der Leib der Gesellschaft und des Staates. Erde und Menschheit, Land und Leute, Boden und Staat, Natur und Geist, Nothwendigkeit und Freiheit sind gleiche Verhältnisse, deren Glieder in einer ewigen bedingungsweisen Berührung und Wechselwirkung stehen. Wie der Körper in Form und Substanz eine Grundbedingung für das Seelen- und Geistesleben des Einzelwesens bildet, so ist das Land, seine Gestalt, Gliederung und Masse eine wesentliche Unterlage für die Entwicklung der staatlichen Menschheit.

Denken wir uns in der vorliegenden Frage die Erde nicht bloss als nackten Boden, sondern in ihrer Totalerschein-

ung als die ganze äussere Volk und Staat umgebende Natur, so können wir folgende wichtige Momente als Objecte der Untersuchung aufstellen:

1. die Gestaltung durch Land und Meer, Gebirg und Ebene;
2. die geologische Beschaffenheit und die Schätze der Erde;
3. die klimatischen Verhältnisse;
4. die Begrenzung und Grösse des Landes.

§. 28.

Die äussere Gestaltung des Landes.

1. Das Verhältniss zwischen Binnen- und Küstenland ist von unermesslichem Einfluss auf die Kultur des Staates. Je mannichfaltiger sich Land und Meer verbinden, desto reicher blüht dort das Leben. Nur das vielgestaltige Griechenland, das sich mit seinen Inseln und Landzungen nach fast allen Richtungen der Windrose ausdehnte, konnte jenen glänzenden Höhepunkt der Entwicklung erreichen. Nur in Italien, das mit mächtigem Arme in das Mittelmeer hineinragt, konnte die weltbeherrschende *Roma* sich erheben.¹⁾ Und ist nicht England Alles, was es ist, durch seine allseitige Vereinigung mit dem Weltmeere geworden? Der kulturbelebte Ocean ist die Quelle seines Reichthums und seiner Stärke.

Das Meer ist das mächtigste Trennungs- und Bindemittel der Völker und damit ein grosser Faktor in der Staatengeschichte. Welche gewaltige Umgestaltung würde im Welt-handel zum Vortheile der einen, zum Nachtheile der anderen Staaten vor sich gehen, wenn die Scheidewand, welche sich in der Landenge von Suez zwischen dem indischen und euro-

¹⁾ *Herrmann's Culturgeschichte der Griechen und Römer* von Schmidt Thl. I, S. 20 u. f. — *Bernhardi Grundriss der griechischen Literatur* II. Ausg., Thl. I, S. 10 u. f. — *Cicero* gibt schon eine treffliche Ausführung über die Bedeutung des Meeres für den Staat. de republica lib. II, cap. 3. u. f.

päischen Ocean hinzieht, durchbrochen wäre? Der diplomatische Verkehr zwischen Frankreich und England ist durch diese Suezkanalfrage sehr afficirt, wenn auch nicht immer davon die Rede ist. England wünscht aus leicht begreiflichen Gründen dieses grossartige, wenn auch wirthschaftlich zweifelhafte, für Frankreich aber politisch jedenfalls wichtige Unternehmen nicht, das dieses Land mehr oder weniger in seiner Gewalt hat.

Eine andere, gleichwichtige Meerenge, die von Panama, verschliesst immer noch Asien gegen europäische Cultur und Civilisation.

Ein meerumschlungenes Land bewahrt ferner am meisten seine staatliche Eigenthümlichkeit; es bleibt das Meer trotz seiner grossen Verkehrskraft ein mächtiges Element der Trennung. Eine Analogie zu der Abgeschlossenheit der Inseln sind die bergumschlossenen Thäler des Binnenlandes. Noch wichtiger und wirksamer ist das Meer als verbindendes Element und in dieser Eigenschaft ruht seine eigentliche Bedeutung für die Geschichte der Menschheit. Seine Wogen, die gleich einem elektrischen Strome dahingleiten, pflanzen Kultur und Reichthum von Land zu Land, von Nation zu Nation fort. Seine Schiffe sind die schwimmenden Brücken für alle Welttheile, und machen die ganze Menschheit aller materiellen und geistigen Güter theilhaftig. Kein Volk hat einen höheren Grad der Civilisation erreicht, eine kulturhistorische Bedeutung für die Menschheit gewonnen, dem die Herrschaft des Meeres, oder nur der Besitz eines bedeutenden Binnenstromes versagt war. An den Küsten der Länder grünt das Leben und an den Flüssen zieht Bildung und Reichthum wie ein glänzender Silberstreifen dahin.¹⁾

Der Einfluss der Kulturkraft des Wassers auf den Staat ist noch deutlicher, wenn wir des Wirthschaftszweiges gedenken, in welchem der Besitz der Meeresküsten die Völker erzieht. Die Schifffahrt ist die Schule für politische Freiheit.

¹⁾ *Adam Smith* Untersuchungen über das Wesen und die Ursachen des Nationalreichthums. cap. III.

Kein Erwerbszweig erfordert so viel Thatkraft, Muth, Ausdauer, persönliche Tüchtigkeit und Selbstgefühl, als jene. Wo anders aber können solche Tugenden gedeihen, als in der Athmosphäre einer freien, politischen Verfassung und Verwaltung? Was zur Schifffahrt gehört, bemerkt *Klemm*, muss stark und gut sein; sie verträgt kein Machwerk des Scheines.¹⁾ Auch dünkt es uns, dass Schlachten zur See mit viel gewaltigerem Erfolge in die Geschicke der Völker eingreifen, als Kriege zu Land. Welch' tiefgreifende, weithinwirkende Entscheidung gaben die Siege bei Salamis, Actium und die Vernichtung der unüberwindlichen Armada in der Geschichte der Menschheit?²⁾

Den Freiheitssinn haben die Engländer und Holländer mit der Meeresluft eingesogen. Kein meerbefreundetes Land kann eine Despotie ertragen.

Es ist auch die Behauptung nicht zu gewagt, dass die Handel und Schifffahrt treibenden Völker mehr Anlagen und Neigung für das republikanische und demokratische Staatsleben haben, während dem Charakter und der Lebensweise der Binnenländer, besonders der Agriculturvölker, mehr die monarchische Regierungsform entspricht. Unser deutscher Nationalökonom *Friedrich List* hat die Manufactur-Industrie und den Handel als die Produktionszweige der politischen Freiheit gepriesen.³⁾

Schon die Einwirkung der Meeresnähe auf das Gemüth und das ganze Seelenleben des Menschen deutet diess an und lässt uns den Zusammenhang zwischen Staat und dem Culturelement des Wassers noch besser erkennen. Wie ganz verschieden ist des Binnen- und des Küstenbewohners Horizont?

¹⁾ *Klemm* allgemeine Kulturgeschichte der Menschheit. 1843. Bd. I, S. 54. — *List's* gesammelte Schriften von *Häusser*. 1851. Bd. III, 121 u. f., S. 181 u. f.

²⁾ *Baco* sermones fideles ethici, politici, oeconomici. 1644. XXIX. — Ueber die Bedeutung der Seemacht für das griechische Volk schreibt schon *Thucydides* historia belli Pelopon. lib, I, cap. 13 u. f. — *Cicero* l. c. cap. 4.

³⁾ *List* l. c. Bd, III, S, 281 u. f,

Der Anblick des Meeres ist eine Erhebung und Ermuthigung. Der Blick in die unermessliche blaue Ferne erfüllt auch das Gemüth mit grossen, weiten Ideen und der Kampf der brausenden Wogen mit dem Festlande stimmt muthig und fordert zu kühner Betrachtung und kräftiger That auf. Die Völker, welche im Kampfe mit der Natur ihre Thatkraft üben, sind auch im Streite mit dem Feinde grösser und ausdauernder. *Plutarch* erzählt uns: die 30 Tyrannen zu Athen hätten den Gerichtssitz verändert, damit die Richter sich beim Anblicke des Meeres der verlorenen Freiheit nicht erinnerten. Der Blick in das Meer ist eben ein Blick in die Freiheit.¹⁾

Einen ähnlichen Gegensatz in der politischen Geschichte ruft auch die Gestaltung des Festlandes durch Gebirge und Ebenen hervor.

Die Regierungspolitik ist eine andere für die Bewohner der Ebene, eine andere für Bergvölker. Dort ist der Verkehr der Menschen lebhafter, der Tumult der Welt lauter, die gegenseitige Berührung und Bekämpfung aller Lebens-elemente inniger und folgenreicher. Da muss die Hand der Staatsgewalt mit grösserer Energie eingreifen, als im Gebirgsland, dessen Höhen eine reinere Luft umweht, dessen Bewohner in bescheidener Stille und einfacher Sitte dahinleben. Der Kampf mit der Natur erheischt einen grossen Theil ihrer Arbeitskraft. Von Gefahren umgeben, sind sie muthiger und stolzer und die Staatsgewalt findet dadurch nicht bloss in den örtlichen Verhältnissen, sondern auch in dem personalen Elemente der Gebirgsländer eine Schranke gegen die Vielregierei. Wenn *Aristoteles* für eine Demokratie ebene Lage verlangt,²⁾ so möchten wir gerade das Gegentheil behaupten. Das Volk der Ebene hat die starke concentrirte Herrschermacht der Monarchie nothwendig. Viel geeigneter ist die

¹⁾ Ueber die Bedeutung des Meeres für den Staat siehe noch *Aristoteles* Politik. lib. VII, cap. V, Abs. 3 u. f. — *Klemm* l. c. S. 52 u. f. — *v. Mohl* Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 127, 567, — *Zachariae* 40 Bücher vom Staate. Bd. II, S. 22 u. f.

²⁾ *Aristoteles* Politik. lib. VII, cap. 10, Abs. 4.

republikanische Verfassungs- und Regierungsform für Bergvölker.

Das Gebirgsland kräftigt sein Volk an Geist und Herz, auf seinen Höhen entfaltet sich ein reineres Gemüth, als in den dumpfigen Niederungen der Ebene. Die Regierung hat es in den Gebirgsbewohnern mit besseren Menschen zu thun, als in den Culturmenschen des flachen Landes. Ehrlichkeit, Biederkeit, Geradsinnigkeit, Treue, wenn auch geringere Cultur, sind die Vorzüge, welchen der Wanderer in den Bergen begegnet. Reichthum, Glanz, Ansehen und Verstand, aber auch Verschlagenheit, Engherzigkeit, Verworfenheit sind die Tugenden und Schattenseiten der weiten Ebene.

Das Bergvolk hängt auch treuer an seiner Heimath und dem Herrscherhaus, als der Flachländer, welchen ein kosmopolitischer Zug leicht über die heimathliche Grenze führt. Ist es der Reiz der Gegend oder ihre Abgeschlossenheit von der Welt, welche jenen festhält? Oder sollte nicht die Treue, Einfachheit und Gleichmässigkeit der Natur den inneren Menschen, der in ihr lebt, mit gleichen Eigenschaften erfüllen, wie sie auch den äusseren kräftig und schön gestaltet?

Doch scheint der schöpferische Geist des Menschen durch stete Vermehrung der Culturmittel die Schranken der Natur, des Himmels und der Erde überwinden zu wollen. Der Geist des cultivirten Flachlandes dringt immer tiefer in die Herzen der Gebirgsländer. Die kosmopolitische Verkehrs-, Wirthschafts- und Handelspolitik macht auch die Staaten kosmopolitisch; nicht selten gegen das Naturgesetz, das allen Staaten nach den gegebenen Anlagen ihre wirthschaftlichen und politischen Aufgaben zutheilt.

Endlich bilden die Küsten, wie die Gebirge ein starkes, natürliches Vertheidigungswerk gegen den auswärtigen Feind. Sie sind gewiss eine gute Abwehr gegen den ersten Angriff; besonders ein Gebirgszug; dieser trennt stärker, als das Meer.¹⁾ Dafür könnten wir aus der Geschichte viele bestätigende Beispiele aufzählen. Der Vertheidigungszweck war

¹⁾ *Klemm* l. c. S. 53. — *Cicero* l. c. cap. 3.

auch der wichtigste Punkt, als es sich 1860 um die Abtretung von Savoyen und der zu Gunsten der Schweiz neutralisirten Gebiete an Frankreich handelte.

Ist freilich die Küste oder der Bergrücken vom Feinde einmal genommen, dann ist die Gefahr um so grösser; denn der Feind, welcher nun einen dem Angriff gleich schweren Rückzug hat, kämpft um so muthiger und verzweifelter. Einen solchen Kampfesmuth wollte Cortez seinen Spaniern einflössen, als er ihnen die Schiffe nach der Landung in Mexiko verbrannte.¹⁾

Schliesslich dürfen wir nicht unerwähnt lassen, dass die geographische Gestaltung des Landes eine sehr wirksame Voraussetzung der Bildung und Entwicklung des Unterschiedes zwischen Stadt und Land ist. An den Ufern der schiffbaren Flüsse und Ströme an den Küsten des wogenden Meeres und in den weiten Ebenen entfaltet sich städtisches Leben, welches die Strahlen der Cultur nach allen Richtungen hinausendet. In Gebirgen, Höhen, an kleineren Flüssen und bescheidenen Bächen hausst die ländliche Sitte in Märkten und Dörfern, die ihrerseits den culturspendenden Städten wieder eine reichliche Nahrungsquelle bieten. Dieser Gegensatz wird verschwinden, so lange die Natur des Landes ihre Mannichfaltigkeit nicht verliert. Er ist nothwendig für das Leben, wenn auch nicht eine absolute Bedingung für den Staat. Die Geschichte führt uns auch Städtestaaten vor und wir sehen sie heute noch. Für grössere Staaten wird jene Verschiedenheit nothwendig sein und hiernach auch die Regierung eine zweifache Aufgabe zu erfüllen haben;²⁾ denn der politische Gegensatz zwischen Stadt und Land ist nicht der geringste.

Bei der Erörterung des Provinzial- und Realsystems werden wir noch weiter sehen, welchen Einfluss die Gestaltung des Landes auf die Staatsverwaltung hat.³⁾

¹⁾ Zachariae l. c. Bd. II, S. 29.

²⁾ Riehl Naturgeschichte des Volkes. Bd. I, S. 63, über Städtebildung. — Siehe noch: zur Physiologie der Städtebildung in der deutschen Vierteljahrsschrift. Jahrg. 1861. Heft IV, S. 66 u. f.

³⁾ Siehe unten cap. XI, §. 40—43.

Zus. 1. Nicht ohne Interesse ist die Theorie *Kapp's* in Bezug auf die culturhistorische Bedeutung des Wassers. Er unterscheidet 3 Epochen, welche den culturlichen Fortschritt der Menschheit durch das Element des Wassers bezeichnen.

Die potamische oder Flussepoche, die unterste Stufe, welche wir in der Geschichte des orientalischen Alterthums repräsentirt finden. Die Träger der Cultur waren dort die Ströme des Indus, Ganges und des Niles.

Die thalassische, welche in der Geschichte des classischen Alterthums auftaucht und deren Schauplatz das Mittelmeer war.

Die oceanische Epoche, die höchste Culturstufe, der die Völker des Abendlandes als die Beherrscher des grossen atlantischen Weltmeeres angehören.¹⁾

Alle 3 Epochen trägt Europa, der Welttheil, welchen das historische Geschick zum Führer der Menschheit und Cultur ausersehen. Und in seinem Herzen ist es wieder Germanien, die Centralsonne der Cultur, welches jene 3 grossen weltbeherrschenden Elemente des Wassers besitzt. Deutsche Küsten ragen in den grossen Ocean, wie in das Mittelmeer hinein und die potamische Epoche wird durch unsere Ströme Donau und Rhein repräsentirt. Aber nicht ohne Wehmuth kann man dieser reichen Ausstattung des deutschen Vaterlands gedenken. Seine politische Schwäche macht ihm die Früchte und Triumphe dieser glücklichen Anlagen unmöglich. Es fehlt ihm die Macht, seine Meere zu beherrschen und selbst dem Besitze seiner Ströme in seinem innersten Herzen droht eine schmachvolle Verkürzung durch gemeine Eroberungspolitik, der es nicht widerstehen zu können scheint. Die deutschen Patrioten schwärmen für eine deutsche Flotte. Gewiss wäre dies ein stolzes Zeichen und Mittel seiner politischen Macht; aber dies setzt

¹⁾ *Kapp* Philosophische oder vergleichende allgemeine Erdkunde. 1845. Bd. I, S. 94 u. f.

ja seine politische Einheit voraus. Man ringe und kämpfe erst für diese, dann sind seine Grösse und die Mittel hiezu gewiss. Soll denn wirklich Deutschlands Stern am politischen Horizont schon im Erbleichen und Sinken begriffen sein? Wir glauben es nicht. Seine Grösse in den übrigen nationalen Tugenden bürgt für seine einstige politische Einheit, Macht und Stärke. Diese ist eine culturhistorische Nothwendigkeit für die übrigen Völker der Erde.

2. Die Kulturstufe steht mit der Länge der Küste eines Landes in direktem Verhältniss. Je küstenreicher das Land, desto höher ist sein Volk entwickelt. Eine Betrachtung der Welttheile im Grossen bestätigt diess. In Afrika verhält sich die Küstenlänge zum Flächeninhalt, wie 1: 156, in Asien 1: 115, in Amerika 1: 91, in Europa 1: 40. Hier kommt schon auf 40 Qm. Meilen 1 Längenmeile Küste. *v. Lasaulx* bemerkt: „Es ist darum der für den auswärtigen Verkehr am meisten geöffnete, und zugleich der in sich selbst am meisten gegliederte und individualisirte, an örtlichen Verhältnissen reichste, und der reichsten Entwicklung fähigste Erdtheil.“¹⁾ Das Kulturmittel des Wassers steht also nicht allen Ländern in gleichem Masse zu Gebote. Die meisten entbehren gänzlich der Meeresküste, und von den übrigen haben selbst nur wenige eine solche von günstiger Gestaltung für Wirthschaft, Kultur und Regierung.

Im Allgemeinen bildet die Erdoberfläche zu zwei Dritttheilen das Wasser und zu einem Dritttheil das Land.²⁾ Es findet aber eine stete Umbildung in diesem Verhältnisse statt. Dem einen Lande ringt das Meer allmählich ein Stück des Bodens ab, einem anderen setzt es neuen

¹⁾ *v. Lasaulx* l. c. S. 35 u. f.

²⁾ *v. Raumer* Lehrbuch der allgemeinen Geographie. 1835. S. 137. Genau genommen kommen 2,424,000 Q.-Meilen auf das Land und 6,856,000 auf das Meer. — *Kapp* l. c. S. 63.

Boden an. Im Ocean verschwindet eine Insel in die Tiefe des Meeres und die Südsee taucht eine neue aus demselben hervor.

§. 29.

Die Einwirkung der geologischen Verhältnisse.

Gleich wichtig für die Geschicke des Staates ist die geologische Beschaffenheit des Bodens und der Besitz von mineralischen Schätzen; besonders für die Binnenländer. Ein Küstenvolk vermag den Mangel in dieser Beziehung durch den Handel zu ersetzen. Für ein Binnenvolk ist Fruchtbarkeit des Bodens und der Reichthum der Erde an mineralischen Schätzen eine vorzügliche Bedingung des ökonomischen Wohlstandes und somit die mittelbare Voraussetzung staatlicher Macht und Blüthe.

Ist ein Land von der Natur stiefmütterlich bedacht, so kann es nur durch aussergewöhnliche, dauernde Anstrengung den Preis der Cultur erringen. Grosse Armuth des Bodens kann einem Volk sogar den Weg des Fortschrittes und der Cultur ganz verschliessen. Es geht einem Staate gleich dem Individuum. Im beständigen Kampfe um die Güter des Lebens sinkt dieses oft ermattet unter; besteht es freilich den Kampf, dann geht es um so grösser als Sieger aus ihm hervor. Wir erfahren, dass Naturanlagen für die Staaten eine glücklichere Wirkung äussern, als die Naturgaben, d. h. die Beschaffenheit der Natur, welche zu fruchtbringender Thätigkeit auffordert, frommt einem Volke mehr, als ein leichter Erwerb, der die Früchte der Mutter Natur nur aus dem Schoosse nimmt. Die Naturanlagen breiten sich als ein beständiger Reiz zur That vor der Schaffungskraft des Menschen aus. Alle Länder, welche durch die Natur zur Kraftanstrengung gezwungen waren, haben ein glücklicheres Geschick errungen, als die irdischen Paradiise. Alle Völker, die mehr Erwerbsmittel als Genussgüter besitzen, sind wohlhabender und gebildeter. Die Arbeit, die immer schaffende,

nie ermattende, ist das segensreichste Erziehungsmittel der Menschheit.

Athen, der vollendetste unter den griechischen Staaten, war in einem der unfruchtbarsten Landstriche gelegen. Und dieses unfruchtbare Land war doch der Boden einer blühenden nicht mehr übertroffenen Kunst. Dagegen war sie bedingt durch den herrlichen Stein, den wahrhaft plastischen Marmor, welchen Attika der Hand des Künstlers geboten.

Welchen Reichthum an Bildung und Gütern der Welt hat Holland auf einem kleinen Flächenraum geschaffen, obwohl seine fruchtbaren Strecken gering und noch dazu den Störungen durch das Meer ausgesetzt sind!¹⁾

Wo die Natur aber die Tische des Volkes deckt, da erschlaft das Leben und erstickt in einem stagnirenden Sumpf. *v. Humboldt* meint sehr treffend: „Wenn man die tieferen Völker cultiviren wollte, müsste man erst ihre Bananenfelder und Naturgaben zerstören, damit sie zur Arbeit um ihre Existenz gezwungen würden.“ Die Noth macht erfinderisch und arbeitsam und in Folge dessen reich und gebildet.

Welchen bedeutenden Einfluss haben die Steinkohlenlager auf den Handel Englands geübt? *Franklin* sagt: „Steinkohlen und Kanäle haben England zu dem gemacht, was es ist.“

Andere Länder haben wieder in anderen Naturanlagen ihre Stärke. Pflanzen und Thiere haben wie Mineralien gleich grosse Bedeutung.²⁾ Oesterreich bereichert sich durch seine Eisenschätze, Frankreich, Italien, Spanien durch seinen Wein, Holland durch Fische, Bayern durch seinen dem Getreide- und Hopfenbau günstigen Boden u. dgl.³⁾

¹⁾ *Rau* Grundsätze der Volkswirtschaftslehre. 6. Aufl. 1855. S. 113, §. 92 u. 93. — *Roscher* System der Volkswirtschaft. Bd. I, S. 53, §. 36. — *Lotz* Handbuch der Staatswirtschaftslehre. Bd. I, S. 196 u. f. — *Schön* Neue Untersuchung der Nationalökonomie. 1835. S. 46.

²⁾ *v. Mohl* l. c. S. 128.

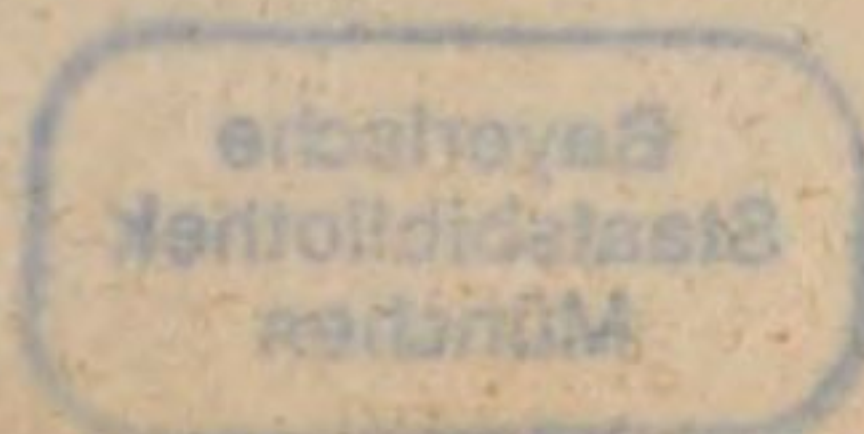
³⁾ Ueber wirtschaftliche Geographie s. noch *Rau* l. c. S. 102, §. 86 u. f. — *Roscher* l. c. S. 44 u. f. — *Stein* System der Staatswissenschaft. Bd. I, S. 455 u. f. — *Zachariae* l. c. Bd. II, S. 59 u. f. — *Cotta* Deutschlands Boden und dessen Einwirkung auf das Leben der Menschen. 1854. Thl. I, S. 13 u. f.

Ein merkwürdiges Schicksal hat das Edelmetall den Staaten bereitet. Es will fast scheinen, als ob es diesen Namen nicht verdiente, vielmehr ein unedler und unreiner Geist sich der Menschen und Völker bemächtigte, die um dessen Besitz streiten. Doch klagen wir nicht die Sache an, wenn die Menschen ihre Natur und ihren Zweck verkennen. Die edlen wie unedlen Metalle bleiben kostbare Gaben der Schöpfung und sind nur zum Unheil derer, die einen unvernünftigen Gebrauch davon machen. Hierin sind Spanien und Portugal ein ewig denkwürdiges Beispiel allen Völkern der Mit- und Nachwelt. Diesen Ländern wurde das Edelmetall der Same eines tödtlichen Giftes. Als Eroberer der neuen Welt sahen sie in der Ausbeutung des Goldes das einzige Ziel des ökonomischen Lebens und ihres culturhistorischen Berufes; alle andern wirthschaftlichen Zweige und Berufe vernachlässigten sie. Goldbestaubt, aber auch blutbefleckt kehrten die Conquistatores aus America zurück.

Man hat Mittel und Zweck verwechselt, die Edelmetalle plan- und ziellos aufgehäuft, bis das Naturgesetz der Wirthschaft belehrte, dass Geld ein allen Gütern gleiches Gut sei, und ein grosser Goldreichthum auch ein Land verhungern lassen kann. Es verschwanden die Massen des Goldes so rasch, wie sie gekommen, in die Tiefen des Verkehrs in Folge seiner Entwerthung, und liessen ein ödes Land mit einem morschen Staatsgebäude und die Ruinen einstiger, blühender Industrie zurück.¹⁾ Um wie viel grösser wäre das Glück der Entdeckung Amerikas für dieses Land und die ganze europäische Menschheit, wenn eine vernünftige und sittliche Colonialpolitik verfolgt worden wäre?

An den mit der Bodenbeschaffenheit und den äusseren Anlagen gegebenen Productionszweigen ist das Verhältniss zwischen Staatsverwaltung und der äusseren Natur besonders erkennbar. Rühmt man doch der Landwirthschaft nach, dass

¹⁾ *Blanqui* histoire de l'economie politique en Europe. 1837. t. 1. chap. XXIII. — *Roscher* Colonien, Colonialpolitik und Auswanderungen. 2. Aufl. S. 193 u. f.



sie mehr als jeder andere Erwerbszweig den Grund zu einer festeren und vollkommeneren Ordnung der bürgerlichen Gesellschaft lege, indem in ihrer Mannichfaltigkeit und doch Regelmässigkeit der Bewirthschaftung das Bild für ein geordnetes staatliches Leben gegeben sei, der Ackerbau repräsentire auch das conservative, stabile Element gegenüber dem beweglichen, unsteten Factor der Geld- und Capitalwirthschaft.

Wir wollen diese Ansichten nicht weiter verfolgen, aber soviel steht fest, dass die Erwerbszweige eines Volkes einen wichtigen Gegenstand der Verwaltungspolitik, insbesondere der Volkswirthschaftspolitik bilden. So war die Entdeckung Americas und sein Goldreichthum der practische Ausgangspunkt des Mercantilismus, der dem Organismus der Nationalwirthschaft so schwere Leiden bereitete, davon noch viele Narben, ja noch manche klaffende Wunden zeugen. Doch werden allmählich die heilsamen Wirkungen der Freihandelspolitik fühlbar.

Eine hauptsächliche Aufgabe für die Verwaltung eines Agriculturstaates sind gute Culturgesetze und Anordnungen zur Förderung landwirthschaftlicher Kenntnisse und Productivkräfte. In einem anderen Staate veranlasst die Natur des Landes z. B. Bergordnungen; für ein Handelsvolk sind wieder internationale Verträge, Schiffahrtsgesetze, Colonien und Colonialgesetze ein wichtiges Erforderniss.

Je mehr in einem Staate der Boden durch seine Fruchtbarkeit und Schätze die Arbeitslust und Kraft der Bewohner unterstützt, desto leichter ist auch die Aufgabe der Regierung in der Volkswirthschaftspflege und vorzüglich in der Sorge für den Unterhalt der Staatsangehörigen. Die Armenpolizei gehört zu den geringeren Angelegenheiten in einem von der Natur reich ausgestatteten Lande. Wir können diesen Unterschied schon in mehr oder minder fruchtbaren Gegenden desselben Landes beobachten. Der Rechtsverkehr ist in den wohlhabenderen Bezirken ein friedlicherer, als in den mittleren und armen; Noth, Streitsucht und Verbrechen sind in der Regel gleichzeitige Uebel. In den reicheren Ländern

ist endlich auch die Möglichkeit besserer Bildung, eines lebendigeren geistigen Fortschrittes des Volkes gegeben. Sowie das Leben nun einmal beschaffen, gehören auch materielle Mittel zur Wanderung in die höheren Regionen.

§ 30.

Die klimatischen Beziehungen.

Wir kommen nun zum dritten, dem wichtigsten, äusseren Momente der Staatsentwicklung, dem Klima. Was darunter zu verstehen sei, ist schwer mit einem Worte zu sagen. Doch kann uns desswegen kein Vorwurf treffen, da selbst dem Naturforscher der Begriff Klima kein fertiger und vollendeter ist.

Das Klima ist zum Theil ein Product der vorher besprochenen Momente des Bodens und des Meeres, aber die wichtigeren Factoren desselben sind die planetarische Stellung und Bewegung der Erde, Licht und Wärme und die damit in Verbindung stehenden electrischen und magnetischen Strömungen des Weltalls.

Es besteht unläugbar ein Zusammenhang zwischen dem Planetensystem und der Menschen- und Staatenwelt, wenn auch nicht in dem Sinne der alten abergläubischen Astrologie. Diess ist schon damit dargethan, dass die Beziehungen der Sonne und Erde Grundlage und Massstab einer Zeitrechnung bilden. Eine solche muss jedes Volk vor sich haben, wenn es einen geordneten, fortschreitenden Gang in der Cultur gehen will. Es muss ein ständiges und giltiges Mass der Zeit geben, an welchem die Menschheit ihre Erfahrungen bemessen und zu einer Geschichte verbinden kann.

Im allgemein giltigen Zeitmass muss der grosse Verkehr der Menschen und Völker für dieselbe Zeit, wie für verschiedene Zeiten seine Regelung und Ordnung finden. Beim internationalen Verkehr mehrerer Völker mit verschiedenem Zeitmass muss deshalb die Gesetzgebung auf die Abgleichung ein sorgfältiges Augenmerk richten, wie es z. B. im deut-

schen Wechselrecht bezüglich des gregorianischen und griechischen Calenders geschehen ist.¹⁾

Im Masssystem der Zeit liegt ein Barometer für den Bildungsgrad der Volksindividuen. Es ist die Zeitrechnung die Lebensordnung für den Einzelnen sowie für den ganzen Staat. Nur uncultivirte Völker haben keine Aera, und halbcultivirte sind in den Mitteln der Zeitrechnung schlecht bestellt. Die Neger kennen die Zahl ihrer Lebensjahre nicht und die Mandingo's haben kaum einen Begriff von dem Zeitraum eines Jahres. In Russland befindet sich auf den wenigsten Dörfern eine Schlaguhr; in England, wo der Wahlspruch „Zeit ist Geld“ das Leben lenkt, besitzt fast jeder Fabrikarbeiter eine Taschenuhr.²⁾

Die Völker haben meist einen verschiedenen Ausgangspunkt der Zeitrechnung, der ein bestimmter ihrem Wesen entsprechender historischer Moment ist.

Die Griechen datiren nach Olympiaden, den nationalen Vereinigungsfesten der sonst sich bekämpfenden hellenischen Stämme. Die Römer liessen ihre Zeitrechnung ausgehen von der Erbauung der ewigen, Alles beherrschenden Roma. Die christlichen Völker, die berufenen Träger der Cultur und Civilisation, rechnen vom Tage des Heils aller Menschen, der Geburt Christi an, und die kriegerischen Muhamedaner von der Flucht Mohameds aus Mecca nach Medina.

Eine weitere mit dem Klima zusammenhängende auf das staatliche Leben wirkende Erscheinung ist der Lichtwechsel von Tag und Nacht. Diese ist das Bild der Ruhe und des Friedens, sie hemmt den Kampf des Lebens im kleinen, häuslichen Kreise, wie im grossen Völkerverkehre. Es schweigt das Forum, es ruhen die wirthschaftlichen Kräfte, aber die Staatsgewalt ist durch die Nacht selbst veranlasst, als schützende und wachende Macht für das Wohl ihrer Angehörigen thätig zu sein.

Mit der Mannichfaltigkeit des Wechsels von Tag und

¹⁾ *Deutsche Wechselordnung*. Art. 34.

²⁾ *Roscher System der Volkswirtschaft*. S. 63, §. 41.

Nacht in einem Lande geht eine grössere Regsamkeit und Lebendigkeit des Geistes und der ganzen Cultur seines Volkes parallel.

In den Polarländern erstarret das Leben in der langen, halbjährigen Nacht, und die schwachen, düsteren Sonnenstrahlen im anderen halben Jahre vermögen es kaum zu erwärmen und in Fluss zu bringen.

Eine diesem Lichtwechsel ähnliche Erscheinung von noch grösserer Bedeutung für das Volksleben ist der Wechsel der Jahreszeiten; die klimatischen Verhältnisse wirken dadurch besonders mächtig auf die staatliche Menschheit.¹⁾

Schon die Alten haben auf den Zusammenhang der Gesetze und Gewohnheiten der Völker mit den Himmelsstrichen hingewiesen.²⁾

In den südlichen Ländern erleichtert die grössere Gleichförmigkeit eines milden Klimas die Fürsorge für das Leben; die schönere Zeit erfüllt die grössere Hälfte des Jahres und kaum sind einige Regenmonate als Winter anzusehen. Die nothwendigsten Bedürfnisse, welche der Natur halber schon einfacher und der Zahl nach geringer sind, werden desshalb mit weit geringerer Kraftanstrengung gedeckt. Diess verringert auch die Sorge des Staates um die materielle Lage seiner Unterthanen. Unseres Erachtens kann z. B. in solchem Klima das Proletariat sich nie zu einer solchen Schreckensgestalt ausbilden, wie in anderen bedürfnissreicheren und dennoch an Mitteln ärmeren, kälteren Ländern der gemässigten Zone. Der Lazaroni, der mit wenigen Soldi, die er träumend verdient, den Tagesunterhalt deckt, ist nicht so anspruchsvoll gegen den Staat, als ein Pariser Arbeiter, der mehrere Franc's im Schweisse seines Angesichts verdienen muss. Wenn jener auch unruhig und gefährlich wird, so ist es nicht sowohl der ökonomische Widerspruch, als vielmehr seine sittliche Verdorbenheit, welche ihn zum Feinde der staatlichen Ordnung macht.

¹⁾ Roscher l. c. S. 45, §. 32. — Rau l. c. S. 103, §. 87.

²⁾ Aristoteles l. c. — Hippocrates de aëre, aqua et locis. — Herodot lib. II, cap. VI u. XXV. — Thucydides hist. belli Pelopon. lib. I, cap. 2. Siehe noch v. Lasaulx Philosophie der Geschichte. S. 32 u. f.

Wie müssen dagegen die Nordländer ringen und arbeiten, schaffen und bauen, entdecken und erfinden, um die Existenz zu ermöglichen? Und in demselben Grade, als das Volk um das Leben sich abmühen muss, wächst auch die Aufgabe der Regierungsgewalt nach allen Richtungen.

Der Wechsel der Jahreszeiten ist das wichtigste Naturgesetz für die Bodenproduction. Dasselbe muss daher auch die Agrikulturpolitik des Staates in Betracht ziehen. In einem Kulturgesetz ist z. B. die offene und die Hegezeit für Weiderechte nach jenem Wechsel genau zu bestimmen. Ebenso müssen Forst- und Jagdordnungen auf die klimatologischen Erfahrungen eingehen, insbesondere jene, da die klimatischen Verhältnisse und der Forstbestand in einer unmittelbaren, tiefgehenden Wechselwirkung stehen.¹⁾

Viele Gewerbe hängen auch vom Klima in ihrem Betrieb und Erfolg ab und sollen hiernach ihre polizeilichen Bestimmungen erhalten. Kennt man doch z. B. in Bayern den gesetzlichen Unterschied von Sommer- und Winterbier, deren Sud- und Schenkzeit durch die Regierung genau vorgeschrieben ist.²⁾

Die Staatsgewalt regiert nur häufig zu viel. Wenn sie auch von einem ehrlichen, wohlmeinenden Pflichtgefühl geleitet ist, so fehlt ihr doch die Macht, die einfachen, viel stärkeren Naturgesetze zu beherrschen. — Insoferne das Klima eine wesentliche Bedingung für die Gesamtproduction und die Bedürfnisse des Volkes ist, wirkt es auch auf den Verkehr und die Handelspolitik, durch welche Angebot und Nachfrage, das Ausgleichungsgesetz zwischen Vorrath und Bedarf, ihre Gestaltung gewinnen.

Auch die Consumtions-, die Theurungs-, Armenpolizei,

¹⁾ *Roth* Theorie der Forstgesetzgebung und Verwaltung. 1841. S. 22 u. f. — *Moreau de Jonnés* über die Veränderung in dem physischen Zustande der Länder durch Ausrottung der Wälder. 1828. — *Feistmantel* die politische Oekonomie mit Rücksicht auf das forstliche Bedürfniss. 1856. S. 128 u. f.

²⁾ V. v. 25. April 1811; siehe Handbibliothek des bayerischen Staatsbürgers. Bd. III, S. 588 u. f.

Luxuspolitik finden durch die klimatischen Verhältnisse zu besonderen Massnahmen Veranlassung.

Manche Bestimmungen der Religionsstifter und Gesetzgeber, oder einzelne Bedürfnisse und Genüsse, z. B. die Reinigung, Fleischspeisen, Kleider etc. finden ihren wahren Erklärungsgrund in den klimatischen Zuständen des Landes.

Die Nationalwirthschaft, ein Grundpfeiler des Staatsgebäudes, ist schon dadurch wesentlich vom Klima beeinflusst, dass dieses die Entwicklung der Arbeitskraft des Volkes bald hemmt, bald fördert. Der Vorzug der grösseren Regsamkeit, Energie, Ausdauer der Nordländer vor den Südländern ist eine feststehende Thatsache in der Ethnographie der Arbeit. Allzugrosse Wärme und Kälte ist dem Thätigkeitstrieb der Völker und der Spannkraft ihres Geistes und Körpers in hohem Grade nachtheilig. Die grosse und gewaltige Krisis, welche sich in einem verderblichen, fluchbeladenen Bürgerkriege zwischen Nord- und Südamerika vollzieht, steht in nahem Zusammenhange mit den territoriellen und klimatischen Verhältnissen des Landes. Diese sind, wenn auch nicht ein unüberwindliches Hinderniss, so doch ein Hauptgrund der Schwierigkeit in der Aufhebung der Slaverei. Die intensivere Zersetzungskraft der Naturelemente erschwert die Verbreitung der Maschinenbetriebe und dieser Umstand und unerträgliche Witterungsverhältnisse machen den Weissen viele Arbeiten geradezu unmöglich, die von Negern mit Leichtigkeit überwunden würden. Dadurch sind diesen zwei Wege der Civilisation abgeschnitten, oder doch schwer zugänglich. Denn die Maschinen sind die Pioniere der Freiheit der Arbeit und die Vergesellschaftung der Weissen und Neger das erfolgreichste Bildungsmittel für letztere.

Auch die Finanzverwaltung hat auf die Jahreszeit Bedacht zu nehmen, um einen zweckmässigen Termin für die Erhebung der Steuern, besonders der Grundsteuer, festzustellen. Im Herbste nach der Erndteperiode und im Winter ist der Landmann zahlungsfähiger, als im Frühjahr und im Sommer.

Wir haben noch anzugeben, wie unmittelbar die meteor-

logischen Verhältnisse den Gang der öffentlichen Angelegenheiten bestimmen.

Nur das milde Klima machte es möglich, dass in Italien und Griechenland das politische Leben zum grossen Theile auf dem Forum, vor aller Welt unter freiem Himmel, sich bewegte. Auch die alten Deutschen hielten ihre Volksversammlungen im Frühling in Gottes freier Natur. Eine solche Oeffentlichkeit des Staatslebens zieht Alle zur Theilnahme heran. Wo dagegen das Staatsleben durch eine ungünstige Natur in abgeschiedene Räume gedrängt wird, bildet sich leicht eine kastenartige, herrschsüchtige Partei von Regierenden, welche Alle ausser ihr als Dienende betrachtet.

Bei den Römern und Griechen war das politische Leben auch ein viel allgemeineres. Es durchdrang die ganze Gesellschaft. Das häusliche und Familienleben verschwand gegen den grossen, politischen Beruf des Bürgers. Sein Haus war auch nicht für sein Privatleben gebaut, sondern eine vorübergehende Ruhestätte nach dem Kampfe auf dem Forum, dem der grösste Theil seines Lebens angehörte. — Das Haus des Deutschen und des Engländer ist für ein trautes Stillleben, ferne von dem politischen Getriebe, eingerichtet. In ihm vollzieht sich ihre eigentliche Personalgeschichte; darum ruft auch der Engländer aus: „Mein Haus, meine Burg, mein Gott!“

In den einzelnen Staaten Griechenlands selbst zeigt sich durch die Verfassung die Natur ihres Landes. Der lykurgische Staat konnte nicht auf attischem Boden entstehen und gedeihen; er war für das rauhe, spartanische Klima berechnet. Ebenso war die ideale Gesetzgebung *Solons* nicht für das rohe Naturvolk der Spartaner, sondern für das sonnige, meerbefreundete Athen geschaffen.¹⁾ War es auch von der Fruchtbarkeit des Bodens verlassen, wie wir gehört, so wurde es doch durch das günstigste Klima beglückt, dessen Anmuth und Milde, dessen Kraft und Harmonie, Geist und Körper

¹⁾ *Weitzel* Geschichte der Staatswissenschaft. Bd. I, S. 37 u. f. — *Rosbach* die Lebens Elemente der Staaten, S. 60.

seiner Bewohner förderte. Das machte sie auch gross im Schaffen. „Viel zu leisten mit wenig Mitteln, ist ein durchgehender Charakterzug des griechischen Volkes, auf dem eine seiner wesentlichsten Eigenschaften, die σωφροσύνη beruht.“¹⁾

Schliesslich hat die Staatsregierung bei Durchführung mancher Verwaltungsreformen eine zweckmässige Wahl in der Jahreszeit zu treffen. Auch sonst muss die Verwaltungspolitik im Interesse des Volkes die meteorologischen Verhältnisse des Landes in Erwägung ziehen. Sie darf z. B. keine Anstalt, welche vielen Menschen Aufenthalt und Wohnung bieten soll, in einer ungesunden Gegend errichten, z. B. Spitäler, Kasernen, Gefängnisse. Bei den letzteren wäre eine ungesunde Lage eine Schärfung und Erhöhung der Strafe.

Wo möglich ist es auch zu vermeiden Aemter, Regierungssitze, Schulen an Orten mit ungünstigem Klima anzubringen, soferne nicht andere überwiegende Gründe es gebieten.

Endlich ist das Klima noch in einem Punkte für das Volks- und Staatsleben von grosser Wichtigkeit. Es ist ein mächtiger Faktor im physischen Leben der Völker. Die grossen Völkerkrankheiten, die politischen Erregungen stehen in mehr oder weniger nahen Beziehung zum Klima. Soll es denn ganz zufällig sein, dass mit der wiedererwachenden Natur im Frühling der böse Geist der Revolution bei den Völkern am häufigsten umherschleicht? Man hat schon oft gesagt, dass schöne sonnige Tage und sternhelle angenehme Nächte im Juli 1830 die damaligen revolutionären Anschläge und Erhebungen begünstigten.

Indem das Klima auf das Gemüths- und Seelenleben, die leiblichen und Gesundheitszustände der Menschen, insbesondere die Verhältnisse der beiden Geschlechter einen wesentlichen Einfluss übt, bestimmt es auch in einem hohen Grade die Populationsbewegung eines Landes.

¹⁾ *Herrmann* l. c. S. 23. — *Bernhardi* l. c. S. 11 u. f. — Siehe noch *Ottfried Müller* Geschichte der hellenischen Stämme und Städte. 1844. Bd. II, S. 68 u. f.

In den südlicheren Ländern ist der Geschlechtstrieb viel mächtiger, als in den gemässigten und nördlichen Himmelsstrichen. Auch verblühen die weiblichen Reize dort früher, als bei uns. Mit diesen Gründen hängen auch die Abarten der Ehe, wie die Vielweiberei und Vielmännerei zusammen. Wie aber die Gestaltung der Ehe, so das Familienleben, so die Staatsverfassung, Regierung.

Die Bevölkerung sollte nach dem bestehenden Geschlechtsleben ein rasches Zunehmen zeigen; allein es wirken viele andere, die Populationsbewegung bestimmenden Momente hemmend entgegen. Die häufigen Todesfälle durch die Einwirkung des Klima bei der mangelhaft ausgebildeten Sanitätspolizei wiegen die vielen Geburten wieder auf.

Die Völker der südlicheren Region zeigen in allen Daseinsformen, wie die sie umgebende Natur, ein sinnlicheres Wesen, als die Bewohner der gemässigten und nördlichen Zone. Sprache, Sitte und Lebensweise von der niedersten Schichte bis zur höchsten Stufe der Bildung und des Ansehens bergen einen grösseren Sinnenreiz. Die Sprache ist weicher, musikalischer und phantasiereicher; die Form ihrer Kleidung ist leichter und ihre Farbe lebendiger und blendender; der Umgang freier und zügelloser; die ganze Lebensweise mehr träges Nichtsthum, Beschaulichkeit, Bequemlichkeit das *dolce far niente*. Damit hängt auch die Unveränderlichkeit der Gesetze und Staatseinrichtungen zusammen. Die Lebendigkeit ihrer Geister wird durch ein leidenschaftlicheres Temperament und stärkere Sinnenreize erhalten. Nicht selten streift über die Schattenseite der Trägheit und Sorgenlosigkeit der südlichen Völker der Lichtstrahl eines heiteren Gemüthes; ¹⁾ denkt man freilich an ihre Dichter, wie z. B. *Dante* und *Calderon*, so scheinen diese eine Ausnahme zu sein. ²⁾ Sie bilden aber nur den bestätigenden Gegensatz;

¹⁾ *Göthe's Werke*. Bd. XXIII, S. 246.

²⁾ *Ancillon* zur Vermittlung der Extreme und der Meinung. Bd. I, S. 31 u. f. — *Wegele* *Dante's Leben und Werke*. 1852, S. 252, der Dante sogar eine germanische Natur nennt.

denn gerade im Entgegengesetzten verräth sich die wahre, eigenthümliche Natur der Menschen und Völker.

Sie lieben ferner in allen Zwecken äusseren, blendenden Glanz und Prunk; darin mag auch ein entfernter Grund ihrer Gunst für die monarchische Staatsform zu finden sein, die wie keine andre die Idee der Staatsgewalt durch Pracht und Schönheit zu verwirklichen strebt und bestimmt ist.

In allen diesen Stücken ist das Volk des gemässigten Klimas vollkommener. Seine Genüsse sind massvoller und zweckmässiger, in seinen Handlungen ist es besonnener, energischer und ausdauernder, in seiner Gedankenwelt klarer und tiefer, in seinen Sitten reiner und edler.

Diesen Tugenden entspricht auch ein höheres, vollendetes Staatsleben. Sein ganzes Leben ist eben das Bild der Gleichförmigkeit und Mannichfaltigkeit, der Strenge und Lebensfrische, der Natur seines Landes. Ein Extrem in der Kälte hat ebenso viele Schattenseiten, als das heisse Klima. Wenn das Leben in diesem erschläft, so erstarrt es in jenem. Die Ausdehnung eines Landes nach der geographischen Breite ist deshalb vortheilhafter, als die der Länge nach. In jenem Falle umschliesst das Land eine grössere klimatische Mannichfaltigkeit.¹⁾

Schädliche klimatische Einflüsse der Natur können manche Völker und Staaten, ganze Welttheile gegen die bildende Kultur der übrigen Menschheit abschliessen. Der ewige Stillstand der Negerrace hat in dieser Wahrheit seinen Hauptgrund; denn die Kulturbestrebungen und Unternehmungen der Europäer in den afrikanischen Ländern haben die grössten Schwierigkeiten in den Gefahren seines Klimas zu bestehen, und scheitern oft gänzlich daran.

Freilich entsteht in einer schönen, kulturfreundlichen Natur bei allen ihren Vorzügen für Körper und Geist die andere Gefahr für die Menschheit, dass in ihrer Atmosphäre mit der Zeit die verderblichen Pilze der Ueberkultur wuchern, deren Gifthauch die Lebenskraft der Völker verzehrt. In

¹⁾ v. Mohl Encyklopädie der Staatswissenschaften, S. 566.

einem ungesunden Klima stirbt die Menschheit den Tod der Natur, in einem gesunden den Tod der Civilisation.¹⁾

Zus. Welchen unmittelbaren Einfluss das Klima bis in einzelne Probleme der Verwaltungspolitik hat, dürfen wir noch an einem Beispiel zeigen. Es würde ganz gefehlt sein, für die Durchführung einer Reform, welche eine wesentliche Umgestaltung des Behördenorganismus zur Folge hat, den Termin in den Winter zu verlegen. Diese ungünstige Jahreszeit würde die Verwirklichung der neuen Organisation in vielen Beziehungen sehr erschweren. Der Umzug der Beamten, das Beziehen meist neuer oder doch restaurirter Gebäude, die Extradition der Registraturen, die locale Einrichtung der neuen Aemter wäre von einer Menge lästiger und schädlicher Folgen begleitet, die alle in einer besseren Jahreszeit hinwegfallen. Die Gesetzgebung in Bayern hat desshalb sehr zweckmässig daran gethan, die Durchführung der Trennung zwischen Justiz und Administration mit dem 1. Juli 1862 beginnen zu lassen.

§. 31.

Die Bedeutung der Grösse und Begrenzung des Staates.

Die vierte wichtige Frage über die äusseren territoriellen Einflüsse auf das Staatsleben bildet das Land in Bezug auf seine Ausdehnung, Form und Begrenzung.

¹⁾ Ueber dieses Thema siehe noch *du Faur* les six livres de la Republique de Jean Bodin. liv. V. chap. 1 u. 2. — *Montesquieu* Esprit des lois. Genève 1749. Tom. II, liv. XIV. chap. 1 u. f., liv. XVII, cap. I u. f. XVIII, chap. 1 u. f. — Als Ergänzung und Erklärung hiezu *Ancillon* l. c. Bd. I, S. 1 u. f. — Dann *Klemm* l. c. S. 34 u. f. — *Ritter* die Erdkunde im Verhältnisse zur Nation und zur Geschichte der Menschen. 1832. In den verschiedenen Capiteln über das Klima der einzelnen Länder. — *Riehl* l. c. Bd. I, S. 23 u. f. — *Cotta* l. c. Thl. I. — *Schmitthenner* Zwölf Bücher vom Staate. Bd. I, S. 210 u. f. — *Waitz* in v. Sybel's historischer Zeitschrift über die Einheit des Menschengeschlechts. III. Jahrg. 2. Heft, S. 318 u. f. — *Landsberg* Natur und Gemüth. Eine Studie über den Einfluss des Naturlebens auf die Gemüthswelt. 1862.

Der Begriff eines grossen Staates liegt nicht in einer bestimmten Bevölkerungszahl oder einer bedeutenden Ausdehnung seines Flächenraumes, sondern in diesen Beziehungen ist er eine durchaus relative Erscheinung. Der wahre Begriff liegt in anderen Dingen.

Wir können einen Staat als einen grossen bezeichnen, welcher seine politische Freiheit, Selbständigkeit und Unabhängigkeit, sein materielles Glück und seine geistige Wohlfahrt durch eigene Kraft zu begründen und zu bewahren im Stande ist. Der grosse Staat steht für sich selber ein. Wir haben einen idealen Massstab vor Augen, der alle Vorzüge der grossen wie der mässigen Ausdehnung in sich schliesst.

Wenn von guten und schlimmen Seiten grosser oder kleiner Staaten gesprochen wird, kann man sich nur eine Abweichung von dem normalen Verhältnisse denken. Nur der allzu grosse oder zu kleine, nicht der grosse Staat im richtigen Verhältnisse hat Schattenseiten.

Bei dem grossen Staat wird vor Allem der Vorzug betont, dass er der Bevölkerung einen weiten Spielraum gewähre und dadurch für den Zweck der Selbsterhaltung ein mächtigeres, wehrfähigeres Volk bilde. Das ist gewiss ein wichtiger Punkt in der heutigen Politik, wo das Naturgesetz der animalischen Welt, nach welchem der Mächtigere den Schwächeren zur Beute macht, das Princip des Völkerrechts geworden. Es ist in der Geschichte der Staaten ein stetes Expansiv-Bestreben vom grossen zum grösseren, von diesem zum grössten Staate wahrnehmbar. Nicht mehr die Grossmacht, sondern die grösste Macht ist das Endziel der Politik.

Die kleineren Staaten können sich in diesem Vernichtungskampf nicht erhalten. Entweder müssen sie sich zum eigenen Schutze freiwillig einem Grossstaate in die Arme werfen, oder sie werden von einem gewaltsamen Eroberer oder durch eine treulose Politik verschlungen. Sie sind immer die schwachen und bereiten Diener der Grossmächte.

Zuweilen erhalten die kleineren Staaten ihre Sicherheit, wenn sie den unantastbaren Zankapfel der grossen bilden. Aber wie wandelbar ist dieser Friede, der nicht auf eigener

Kraft beruht? Durch Verbindung können sie wohl eine Autorität erringen, allein sie setzt eine territoriale Nähe voraus und selbst dann ist der Staatenbund kein solcher Halt, wie der in und für sich consolidirte Staat. Im Falle einer Krisis wechseln oft die einzelnen verbündeten Staaten in ihren Sympathien und schliessen sich verschiedenen Mächten an. Befindet sich ein kleiner Staat zwischen mehreren grossen, dann wird er mit der Zeit unaufhaltsam erdrückt.

Welch' beschämenden Beleg für die deutschen Staaten bietet hiezu der Krieg der Verbündeten gegen das revolutionäre Frankreich und der Baseler Friede? Dieselbe politische Krankheit der Uneinigkeit und Zersplitterung hat einst Griechenland heimgesucht,¹⁾ dessen ganze Geschichte ein sehr belehrendes Analogon für die deutsche Nation bildet.

Weiter sind die grösseren Staaten in den ökonomischen Forderungen des Lebens günstiger gestellt. Ein grosses Land bietet weit mehr Existenzquellen und Mannichfaltigkeit der Natur zur Bethätigung der verschiedenartigsten Anlagen und Kräfte des Volkes. Es können alle Erwerbszweige sich entfalten und unter einander zu einem vollendeteren Wirthschaftsorganismus sich gestalten.²⁾

Ein kleines Land kann schwerlich seinen Bedarf decken, sein ökonomisches Wohl ist durch Verbindung mit anderen Staaten und ihre Produkte bedingt. Eine ungünstige Zollbestimmung des einen oder anderen Staates, oder ein Krieg, wodurch sie auf sich angewiesen werden, kann sie in die grösste ökonomische Calamität versetzen. Und da die finanzielle Stärke des Staates auf das ökonomische Wohl und den Reichthum des Volkes sich stützt, so sind es auch die kleinen Staaten, welche leicht von einer finanziellen Krisis und Noth überrascht werden. Nicht als ob die grossen Staaten davon befreit wären, sondern es kann eine Geldklemme bei diesen viel weniger von ungünstigen territorialen Verhältnissen herrühren. Die Gründe liegen dann meist in einer verkehrten und unvernünftigen Finanzpo-

¹⁾ *Thucydides* l. c. cap. III.

²⁾ *v. Mohl* l. c. S. 563.

litik. Die Natur und das Land ist bei grossen Staaten so wenig Ursache einer pecuniären Verlegenheit, dass sie vielmehr bei einer rationellen Finanzverwaltung den Staat stets vor einer solchen bewahren können. Oesterreichs finanzielles Elend hat nicht die Grösse und die Natur seines Landes verschuldet. Das ist noch seine Stütze. Oesterreich ist stark an materiellen Anlagen und Quellen, aber schwach in seiner Verfassungs- und Verwaltungspolitik. Das ist der letzte Grund seines ökonomischen Fiebers.

Immerhin erholt sich aber ein grosser Staat von der Vernichtung eines finanziellen Ungewitters leichter als ein kleiner, wie der grosse Grundbesitzer gegen die Ungunst der Natur mit stärkeren Mitteln als der kleine Stand zu halten vermag.

Ferner vermag der grosse Staat für die Zwecke der Wissenschaft, Kunst und Religion, überhaupt für die geistige und sittliche Veredlung seiner Angehörigen mit bedeutenderen Kräften zu wirken, als der kleine Staat. Wir sehen die Residenzstädte der meisten grösseren Länder als die Metropolen der Wissenschaft und Kunst glänzen.

Zuweilen treten auch die kleineren Staaten in der Pflege der geistigen Interessen rühmlich hervor. Allein doch nur in einzelnen Richtungen. Die Bestrebungen hierin machen dann häufig den Eindruck der Nachahmungssucht und lassen mehr den Zweck der Verherrlichung des fürstlichen Hauses, als den rein geistiger Veredlung und Vervollkommnung erkennen.

Wenn zwar *Zachariae* meint, kleinere Gemeinwesen erfüllen derlei Zwecke durch ihre grössere Solidarität und Eitelkeit oft vollkommener, so gilt doch diese Wahrheit mehr für den abgestorbenen Corporationsgeist des Mittelalters.¹⁾

Nicht ohne erheblichen Einfluss auf Geist und Charakter eines Volkes ist das Bewusstsein, einem grossen, mächtigen Staate anzugehören. Nur in diesem kann sich die nationale Einheit und Persönlichkeit entwickeln. Kleine Staaten und die Zersplitterung grosser in solche sind der Tod des Patrio-

¹⁾ *Zachariae* l. c. Bd. II, S. 104.

tismus und der Nationalität. Liefert Deutschland nicht das sprechendste und traurigste Bild dieser Wahrheit?

Freilich müssen wir absehen von den möglichen Zerwürfissen, welche in grossen Staaten durch die Stammesverschiedenheiten und die historischen Eigenthümlichkeiten einzelner Landestheile entstehen. Nothwendig sind sie in grossen Staaten nicht, denn eine vernünftige Würdigung und Berücksichtigung der geschichtlichen und particulären Zustände durch die Regierung schneidet alle Kämpfe ab und es wird jene Mannichfaltigkeit vielmehr eine heilsame Quelle der Erfrischung und Anregung für das ganze Volksleben sein.¹⁾

Kommen wir endlich auf das Verhältniss der räumlichen Ausdehnung eines Staates zur Verfassung und Verwaltung zu sprechen, so wendet sich die Betrachtung zu Gunsten der kleineren Länder. In diesen stehen der Durchführung der freieren republikanischen Staatsform günstigere Bedingungen zur Seite. In grossen Staaten muss die Grossartigkeit der Verhältnisse und die Menschenmasse, der ausge dehnte Kampf der Elemente und Interessen durch eine gewaltige, einheitliche Energie geleitet und gezügelt werden. Zu diesem Zwecke bietet die monarchische Verfassungsform stärkere und wirksamere Mittel als die demokratische.²⁾ Wir wollen nicht behaupten, dass die kleineren Staaten nicht auch als Monarchien gedeihen können; sie sind nur im Vergleiche zu den grossen für die republikanische Regierungsform im höheren Masse geeignet.

Jene haben ihrerseits auch für die Einherrschaft wieder besondere Vorzüge. Der Fürst rückt den persönlichen und sachlichen Verhältnissen seines Landes näher; er kann das Ideal des Landesvaters in vollkommenerer Weise zur Verwirklichung bringen. In allen Stücken, wo die Persönlichkeit des Fürsten im Staate aufzutreten berufen ist, wirkt der Landes-

¹⁾ *Dahlmann* Politik. 2. Aufl. S. 4, §. 7. — Ueber die Schattenseiten mehrerer Stämme v. *Mohl* Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 576 u. f. — Siehe noch über diesen Punkt v. *Morgenstern* l. c. Bd. I, S. 249 u. f.

²⁾ *Montesquieu* l. c. liv. VIII, chap. 16. — *Zachariae* l. c. Bd. III, S. 301.

fürst kleinerer Staaten mit grösserem Erfolg. Der Einzelne vom Niedersten bis zum Höchsten gilt in den letzteren mehr, als in grossen Reichen, wo nur die Klassen und Stände Bedeutung haben und die Geschichte liefern.

Diess erinnert uns an die Schwierigkeit, in den kleineren Ländern die für die Behörden nöthige Anzahl freier und unabhängiger Männer zu gewinnen.¹⁾ Es herrscht ein gefährlicher Personalismus in allen Lebenskreisen und die Einflüsse der fürstlichen Macht können da, wo der Fürst als solcher eine höhere Autorität geniesst, leicht eine Recht und Freiheit verletzende Ausdehnung erlangen. Ein übergeschäftiges, Alles beherrschendes, von der Regierung beeinflusstes Beamten-
thum bildet sich hier leichter aus, da die Behörden der ersteren näher gerückt sind. Das heisst man auch die Bureaukratie.

In grossen Staaten steht der gleichwohl mächtigeren Staatsgewalt eine gewichtigere, öffentliche Meinung, ein stärkerer Wille der Regierten gegenüber. Es kann aber ein übergreifendes, despotisches Behördenregiment durch Regierungsdepartements und Statthaltereien, welche in grösseren Staaten für entfernte Landestheile nothwendig sind, auch in diesen zur Ausbildung kommen. Hier ist auch die technische Seite der Administration mit grösseren Schwierigkeiten verbunden. Und diese werden in dem Masse sich steigern, als der Beruf des Staates mit der Fortbildung des Lebens und seiner Bedürfnisse umfassender wird. Es wächst aber der Beruf des Staates mehr in qualitativer als quantitativer Hinsicht. Mehr Seiten des Lebens bieten sich der Administration der Staaten dar, aber die bestehenden werden nicht grösser. In quantitativer Beziehung haben sie sich vielmehr nach dem eventuellen und negativen Princip staatlicher Einrichtung auf ein Minimum zurückzuziehen.

Grössere Staaten müssen auch das Provinzialsystem für ihren Behördenorganismus einführen, das die Administration vielseitiger und verwickelter macht, als das Realsystem. Die-

¹⁾ *Zachariae* l. c. S. 103.

ses kann dagegen in kleineren Staaten zweckmässiger constituirt werden.

Doch ist zu bedenken, dass die Technik der Administration in dem letzten Zeitalter der Entdeckungen und Erfindungen riesenhafte Fortschritte gemacht hat. Grosse Staaten sind in unseren Tagen mit weit geringeren Kosten und Mühen als im Mittelalter zu regieren. Der Bedeutsamkeit der Aufgaben entspricht eine Grossartigkeit der Mittel. Die Verkehrs- und Correspondenzanstalten der Gegenwart versetzen in verschwindend kurzer Zeit den Willen der Staatsgewalt an die entferntesten Punkte des Reiches und machen dieselbe — man könnte sagen — allgegenwärtig.

Noch ist das Bereich der Mittel, grosse Reiche zu regieren und gewaltige Unternehmungen durchzuführen, nicht geschlossen. Es lebt der Geist der Entdeckungen und Erfindungen noch und bildet sich in und mit der Menschheit fort, um in der Zukunft für ihre wachsenden Pläne noch grössere Kräfte zu enthüllen. Dadurch wird die Verbindung kleinerer Staaten zu grösseren und der Fortschritt zum allgemeinen Weltstaat nur mehr erleichtert und gefördert. Der Föderativstaat, eine durch unsere Generationen angestrebte Form der Staatenverbindung, schliesst die Vorzüge des grossen und kleinen Territoriums in sich.

Wir sehen also, dass die Frage, wie gross denn eigentlich ein Staat sein soll, keine absolute, sondern nur eine relative Lösung finden kann. Sie ist schon im Eingang gegeben, und Plato und Aristoteles bestätigen sie: „Der Staat sei so gross, dass er sich selber genüge und ein einziger sei.“¹⁾

Was endlich die Form und Begrenzung des Landes anlangt, so wäre vom abstrakten Standpunkt der Kreis oder das Quadrat am meisten zu empfehlen. Allein die Natur und die Erde kennt für den territoriellen Staatskörper keine solche Abstraktionen. Solche mathematische Figuren, wie sie uns z. B. die Karte von Amerika zeigt, können ohne grosse Stör-

¹⁾ *Plato* de republica. lib. IV, 423. — *Aristoteles* Politik. lib. VII, cap. 5.

ungen und Schwierigkeiten für die Administration, die Entwicklung der Volkskräfte, den Verkehr der Bevölkerung nicht durchgeführt werden.¹⁾

Das Land soll sich nach den gegebenen Naturverhältnissen gestalten. Bald muss es sich an einem schiffbaren Flusse hinziehen, um ein Binde- und Verkehrsmittel für seine Bewohner zu besitzen, bald muss es sich hinter einer schützenden Gebirgskette ausbreiten, die sich als eine natürliche Feste und Grenze zur Vertheidigung gegen feindliche Angriffe bewährt.

Bald wird die plastische Gestaltung eines Staatskörpers nach der bildenden Macht des Meeres sich richten müssen.

Das Princip der natürlichen Grenze ist in der Politik der Neuzeit ein beliebter Deckmantel gemeiner Eroberungssucht geworden. Man sieht sie bald in einem grossen Strome, bald in einer Gebirgswand, je nachdem die Zwecke des Eroberungsplanes die eine oder andere Ansicht erfordern. Als sogenannte natürliche Grenze kann aber nicht sowohl ein Fluss, als eine Gebirgskette betrachtet werden.²⁾ Gewiss sind die Vogesen mehr eine natürliche Grenze als der Rhein. Schon *Tacitus* führt die Berge als natürliche Bollwerke Deutschlands auf; „Germania a Sarmatis mutuo metu ac montibus separatur.“³⁾

So vortheilhaft eine Bergkette als Grenze ist, so ungünstig kann dieselbe gegen die einheitliche Entwicklung und den politischen Gemeinsinn wirken, wenn sie mitten in einem Lande sich erhebt. Daran kann man auch die grössere Bedeutung der Berge als trennende Elemente erkennen. Es ist nicht zu zweifeln, dass die Gebirgskette, die sich mitten in Deutschland von Westen nach Osten hinzieht, einen von den Gründen seiner politischen und nationalen Spaltung in Nord und Süd bildet.

¹⁾ v. Mohl Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 570, n. 2.

²⁾ Bluntschli l. c. Bd. I, S. 179 u. f.

³⁾ *Tacitus* Germania cap. I. Diese Bemerkung bezieht sich jedenfalls auf die Karpathen, welche die Sarmaten in Russland von den germanischen Völkern trennten.

Noch schlimmer ist es, wenn der Staat aus vollkommen getrennten Theilen besteht. Das ist eine unversiegbare Quelle des Zwiespaltes. Es sind selten gemeinsame Bestrebungen und Reformen möglich; die Regierungsgeschäfte sind wegen der Nothwendigkeit verschiedener Verwaltungssysteme umfangreicher und verwickelter. In kritischen Zeiten wird die Kluft oft zur drohenden Gefahr für die Integrität des Staatsgebietes. Die Vertheidigung und der Schutz des Gesamtstaates ist durch die geographische Trennung mit grossen materiellen Opfern verbunden und trotz aller Mittel häufig unmöglich gemacht.

Bayern wie Preussen können diese Sätze leider durch die Erfahrung bestätigen. Jenem ist die Rheinpfalz, diesem Westphalen ein beständiges *crux administrationis*.

Eine andere aber vortheilhafte Trennung ist die zwischen Mutterland und Colonie. Es ist diess keine eigentliche Scheidung eines Staatsgebietes, weil es sich um zwei verschiedene Volkskörper handelt. Colonien, mit weiser Politik gepflegt und regiert, sind dem Hauptlande eine heilsame Stütze und wohlthätige Erfrischung. Sie sind den älteren Staaten eine wahrhaft verjüngende Lebensessenz; wird aber ein Ausbeutungssystem über sie verhängt, dann versiegen ihre Quellen und die Colonie wird dem Staate zur Schande und Last.

Staaten ohne Colonien sind kinderlose Eltern, denen die Freude und das Glück versagt ist, in späteren Tagen an der jüngeren Generation sich zu erwärmen und zu erfrischen, die Zukunft zu schauen, in der ihr Wesen in verjüngter Form emporblüht und ihre Errungenschaft an Erfahrungen und Gütern in den Händen der Nachkommen mit hundertfältiger Frucht segenspendend gedeiht.

Für Deutschland ist der Mangel an Colonien eine empfindliche Lücke. Als zerrissener Staat wird es nie in Besitz solcher gelangen. Möge bald der Geist der Einigung über

¹⁾ *Zachariae* 1, c. S. 29.

dasselbe kommen, sonst wird die Welt vertheilt sein und Deutschland sich mit dem Dichter trösten müssen.¹⁾

Sehr unzweckmässig und beschwerlich für die Verwaltung ist jene geometrische Form des Landes, deren Grenzen in vielen ein- und ausspringenden Winkeln wie ein Irrweg sich hinzieht. Die Länge der Grenze ist im Verhältnisse zum Flächenraum unverhältnissmässig gross und alle für jene nothwendigen politischen Massregeln und Regierungsgeschäfte sind dadurch vergrössert und erschwert, besonders in der Zollverwaltung. Hier ist es nothwendig, grössere Ausläufer ohne Weiteres vom inländischen Zollverbände auszuschliessen, weil der finanzielle und wirthschaftliche Vortheil ihres Einschlusses von der Schwierigkeit der Administration überboten wird.²⁾

Diese Schattenseiten hat ein vielgestaltiges Küstenland nicht. Ein Staat, der vielarmig in das Meer hineinragt, hat natürliche Häfen und ist ein festungsartiges Polygon, dem das Meer in der Vertheidigung zu Hilfe kommt. Die Landzungen sind gleichsam die kultursuchenden und spendenden Hände des Staatskörpers.

Dass die territoriellen Grenzen mit den nationalen zusammen fallen, ist nicht nothwendig, wenn auch die Congruenz beider dem politischen Heile des Volkes sehr förderlich ist. Die vorzüglichsten Charakteristika des nationalen Gebietes sind die Sprache und Sitte, nicht die Staatsverfassung; diese kann über die nationale Grenze hinausragen und mehrere Nationalitäten einschliessen, ohne dass der individuelle Zug der einen oder andern beeinträchtigt wird. Diess ist um so gewisser, wenn der Staat durch einen liberalen Regierungsorganismus den nationalen Eigenthümlichkeiten die gebührende Rücksicht zu Theil werden lässt.

Diese Ansicht wird noch mehr bestätigt durch die kosmopolitische Tendenz der Politik. Die stets fortschreitende

¹⁾ Ueber Colonien siehe noch *List* l. c. S. 266 u. f. — *v. Mohl* l. c. S. 570, n. 3. — Weiteres in dem späteren Capitel „Bevölkerungspolitik.“

²⁾ *v. Morgenstern* Mensch, Volksleben und Staat. Bd. I, S. 246.

Idee des Föderativstaates muss zur Verbindung verschiedener Nationen in einem Staatsganzen führen.

Da die Mittel des Lebens an Zahl und Kraft in steter Steigerung begriffen sind, und eine immer grössere Herrschaft an Raum und Zeit gewinnen, so schreitet auch die Verallgemeinerung und Vergesellschaftung der Individuen und Völker damit vorwärts. Es ist dem ganzen Leben eine kosmopolitische Tendenz nach Einheit und Gleichheit in Form und Inhalt aufgeprägt. Die Wissenschaft wird populärer, die Wirthschaft gleichmässiger, das Recht einheitlicher, die Staaten grösser und mächtiger.

Dieses Princip der Allgemeinheit, Einheit und Gleichartigkeit ruft den Gegensatz des Speciellen und Individuellen hervor. Begriffe, welche sich gegenseitig bedingen. Je mehr das Leben zu verflachen und einförmig zu werden droht, desto mehr sehnt sich das einzelne Gemüth und die grosse Gesellschaft nach Selbständigkeit und Besonderheit. Es bildet sich gegen die kosmopolitische Tendenz ein heilsamer Partikularismus. Im Staatsleben bietet der Föderativstaat das Bild dieses Gegensatzes in seiner Harmonie und Versöhnung; in dem grossen Einheitsstaat würde das Volksleben durch Einförmigkeit und Allgemeinheit verflachen, im Staatenbund durch Partikularismus zerklüftet und abgeschwächt; der grosse Bundesstaat aber würde das Princip des allgemeinen, grossen Weltstaates mit dem Gesetz der Individualität des Kleinstaates dauernd vereinigen. Der Föderativstaat wird Zukunftsstaat und diess ist eine nothwendige, geschichtliche Entwicklung.¹⁾

Zus. 1. Die Naturbeziehungen der Staaten werden nicht im gebührenden Masse gewürdigt, so interessant und belehrend das Studium derselben ist. Aus den klimatischen und natürlichen Verhältnissen, in denen sich ein Staat entwickelt, kann oft allein die Geschichte und das

¹⁾ Ueber den Unterschied zwischen grossen und kleinen Staaten *Aristoteles* Politik. lib. VII, cap. IV. — *Zachariae* l. c. Bd. II, S. 101 u. f. Ueber einzelne Verhältnisse der kleineren Staaten siehe noch *v. Mohl* Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. 1862, Bd. II, Thl. I, S. 27, 67, 92.

Wesen desselben ergründet und verstanden werden. Wenn man die Gesetze der Natur betrachtet, denen sich die staatliche Menschheit fügen muss, so schwindet mancher Tadel. Andererseits tritt oft das Verdienst derselben zurück im Anblick der Begünstigung, welche ihr die Natur zu Theil werden lässt. Man sollte z. B. nachsichtiger urtheilen, wenn man ein sinnlicheres Leben bei den Südländern findet. Werden sie nicht durch eine grössere Ueppigkeit, durch einen grösseren Reiz der Natur darin erzogen? Und haben nicht die Kinder des Nordens und der gemässigten Zone dieser Natur ihren Tribut gleichfalls gezollt, wenn sie die Luft des Südens athmeten?

2. Gegen die Bedeutung der Natur für die Menschheit könnte man die Thatsache hervorheben, dass der Mensch unter allen Himmelsstrichen seine Existenz erhalten kann, dass bei der Constantheit des Klima's dennoch gewaltige Umgestaltungen mit den Völkern vor sich gingen.¹⁾ Allein von der Wahrheit dieser Einwände ist ein guter Theil zu streichen. Nicht ohne grosse Opfer und Aufgebot mächtiger Kulturmittel verträgt der Mensch ein fremdes Klima. Sodann ist es falsch, von absoluter Constantheit eines solchen zu reden, während doch in jedem Lande Veränderungen desselben vorkommen. Es sind nur lange Zeiträume nöthig, in welchen die grossen Gesetze der Natur eine Veränderung zeigen; gründliche Nachforschungen würden aber mit diesen auch eine Abweichung in dem ursprünglichen Wesen des betreffenden Volkes finden.

Auch die Völkerwanderungen scheinen gegen den Zusammenhang der Natur und Menschen zu sprechen. Würden die Völker die Urwohnsitze verlassen und eine fremde Erde suchen können, wenn sie eine spezifische Pflanze ihres Bodens wären? Betrachten wir aber das Ziel ihrer Wanderung. Nicht überall finden sie Ruhe.

¹⁾ *Zachariae* l. c. Bd. II, S. 48.

Sie suchen eine bessere Heimath, wo eine bessere Natur ihrem Wesen mehr entspricht.¹⁾ Nicht dort, sondern hier lassen sie sich nieder, *ut fons, ut nemus placuit*. Die germanischen Völker fanden eben in den Bergen und Thälern, den Wäldern und Fluren, den Strömen und Küsten der Erde, wo sie eine Heimath von ewiger Dauer gründeten, germanisches Wesen und darum liessen sie sich nieder. Das Ziel der Wanderungen spricht also mehr zu Gunsten unserer Ausführung. Freilich muss man in dieser Ansicht Mass halten. Mancher Schriftsteller, wie *Montesquieu*, übertreibt die Macht der Natur, so dass eine wahrhaft animalische und vegetative Abhängigkeit das Resultat ist. Denn er übersieht, dass auch eine geistige Potenz in dem Sohne Adams herrscht, welche mit stolzem, unüberwindlichem Scepter die Elemente der Natur zu den gehorsamsten Unterthanen macht.

Der Boden und die Menschheit, beide zusammen sind der Staat. Daher darf der Name desselben nicht nach dem einen oder anderen Theile geführt werden, sondern der Name soll sie beide enthalten; der König der Italiener, der Kaiser der Franzosen ist nur eine einseitige Benennung; treffender ist die Bezeichnung: der Kaiser von Frankreich, der König von Italien, der Kaiser von Oesterreich. Der Begriff „Reich“ schliesst jene zwei Momente vollkommen ein.²⁾

3. Wenn man sich von den Normannenkönigen erzählt, dass sie ein Volk beherrscht hätten, das ohne Land nur in Schiffen auf der See lebte, und versucht, damit zu beweisen, dass es einen Staat ohne Land gegeben, so ist man im Irrthum. Diess deutet nur an, dass die Normannen ein meerbefreundetes Volk gewesen und ihr Dasein vornemlich auf der See verlebten. Sie mussten wenigstens ein Küstenland schon deshalb behaupten,

¹⁾ v. *Lasaulx* l. c. S. 23.

²⁾ *Stahl* die Philosophie des Rechts, Bd. II, b. S. 135, §. 38.

um ihren Staat und ihr Leben zur See zu sichern, und zu unterhalten. Sie wären sonst von vornherein nur eine lockere abenteuerliche Gesellschaft gewesen, die auf dauernden Bestand und staatliche Entwicklung verzichtete. Das Volk kann wohl ohne Boden als ethische und sociale Gemeinschaft gedacht werden, nie aber der Staat. Für jenen Fall bieten die Völkerwanderungen, die Nomaden, die Israeliten in der Gefangenschaft ein Beispiel.¹⁾

Weder ohne Wasser noch ohne Boden ist die Existenz der staatlichen Menschheit möglich.

¹⁾ v. Morgenstern l. c. Bd. I, S. 91.

ACHTES CAPITEL.

Von der Staatsgewalt.

§. 32.

Allgemeines.

Im Wesen des Staates liegt der Begriff der Staatsgewalt. Mit ihm ist die Nothwendigkeit eines allgemeinen, höchsten, alle Einzelnen beherrschenden Willens gegeben. Den Staat, eine organische, sittliche Persönlichkeit, muss, wie die individuelle Person, ein höheres Haupt krönen, welches ihr Leben leitet, ein starker Wille erfüllen, der für sie handelnd und gebietend auftritt.

Aus dem Begriff einer leitenden, höchsten Macht geht selbstverständlich für die Gesammtheit wie für den Einzelnen die Verpflichtung zu folgen und zu gehorchen hervor. Dieses Verhältniss der Ober- und Unterordnung ist eine nothwendige Lebensform, um für die Glieder des Staates die Staatsidee zu realisiren. Es ist um so naturgemässer, als nicht damit Gehorsam gegen eine individuelle, wandelbare Willkür, sondern gegen eine absolute, objective und allgemeine Macht begehrt wird. Denn es ist die Staatsgewalt nichts Anderes, als die in die Wirklichkeit getretene, in derselben waltende

substanzielle Staatsidee. Treffend sagt *Zachariae*: „Der Staatsherrscher ist eine Offenbarung, gleichsam Incarnation des Rechtsgesetzes.“¹⁾

Im Gehorsam gegen die Staatsgewalt gehorchen also die Glieder des Staates seiner Idee und seinem Zwecke selbst. Der jeweilige Träger der Staatsgewalt kann also nicht herrschen und unterwerfen wollen, wie es ihm dünkt, sondern nur nach dem allgemeinen objectiv dauernden Gesetze, welches in dem Wesen des Staates enthalten ist.

Die Frage nach dem Entstehungs- und Rechtfertigungsgrunde der Staatsgewalt fällt mit der Untersuchung der letzten Gründe des Staates überhaupt zusammen. Die Staatsgewalt ist ebenso von göttlicher, natürlicher und geistig freier Art, wie es der Urgrund des Staates im Allgemeinen ist. Auch hier ist der innere Grund, das Wesen der Staatsgewalt und die äussere historische Thatsache des Erwerbes, durch welche eine individuelle oder moralische Persönlichkeit Träger derselben wird, wohl zu trennen.

Ein gänzlich Verkennen der Natur des Staates liegt in der Ansicht von der Volkssouveränität und dem Hervorgehen der Staatsgewalt aus ihr. Es gibt keine Volkssouveränität, weil das nackte Volk oder der sogenannte allgemeine Wille *Rousseau's*²⁾ und *Fichte's*³⁾ an und für sich den Staat nicht ausmacht. So wenig das Volk überhaupt oder dessen Mehrheit als Träger seines Willens der Schöpfung des Staates und seines ganzen Wesens sich rühmen können, so wenig sind sie auch die Quelle der Staatsgewalt und Souveränität.⁴⁾

¹⁾ *Zachariae* 40 Bücher vom Staate. Bd. I, S. 88.

²⁾ *Rousseau* Contrat social liv. II, cap. 1.

³⁾ *Fichte* Naturrecht. Thl. I, §. 16, Thl. II, §. 17.

⁴⁾ Gegen Volkssouveränität siehe besonders *Bluntschli* allgemeines Staatsrecht. Bd. II, S. 4 u. f. — *Ancillon* über Souveränität und Staatsverfassungen. 2. Aufl. Berlin 1816. S. 11 u. f. — *Murhard* die Volkssouveränität im Gegensatz der sogenannten Legitimität. 1832. S. 337, sucht die Erbmonarchie mit der Volkssouveränität in Einklang zu bringen.

Der Staat ist eine Totalität, von der das Volk oder der Herrscher als solche nur einen Theil bilden; das Ganze ist aber grösser und mächtiger als ein einzelnes Glied desselben.¹⁾ Nicht bloss die Fürsten haben das gefährliche Motto: „*l'etat c'est moi*“, sondern auch das Volk und seine Vertreter. Es ist aber in allen Fällen eine grosse verderbenbringende Lüge.

Versteht man aber unter Volk das staatlich organisirte Ganze, dann ist Volkssouverainität ein zweideutiger, irreleitender, deshalb verwerflicher Ausdruck für Staatssouverainität. Die Fürstensouverainität für sich allein führt zur Willkürherrschaft, die Volkssouverainität an sich zur Anarchie und die Theilung der Machtvollkommenheit unter Fürst und Volk zur Schwäche und Auflösung jener. Es gibt nur eine Souverainität nemlich die des Staatsoberhauptes- und des Staates.²⁾

Ehe wir auf die der Staatsgewalt innewohnenden Eigenschaften übergehen, sei zuvor bemerkt, dass die Ausdrücke „Machtvollkommenheit, Souverainität, Majestät,“ nichts Besonderes erklären, sondern mit Staatsgewalt im Allgemeinen synonyme Begriffe bilden. Man könnte allenfalls nur den Unterschied machen, dass Staatsgewalt mehr den praktisch realen, die anderen Ausdrücke mehr den geistigen, seelischen Inhalt desselben Begriffes geben.

Zus. Wie der innere Entstehungsgrund der Staatsgewalt mit dem des Staates überhaupt zusammenfällt, so entsprechen die historischen Erwerbsarten jener den oben als äussere Entstehungsformen des Staates aufgeführten Thatsachen.³⁾ Die Staatsgewalt, welche, wie der Staat an sich, nur ursprünglich und absolut ist, kann demnach in einem concreten Falle durch Patrimonial- Patriarchalherrschaft, durch Uebermacht, durch Wahl, (den allgemeinen Willen), religiöse Autorität gewonnen werden.

¹⁾ *Bluntschli* 1. c. S. 8.

²⁾ *Bluntschli* 1. c. Bd. II, S. 3, S. 8, n. 4.

³⁾ Siehe S. 24 u. f.

§. 33.

Von den Wesenseigenschaften der Staatsgewalt.

Der grossartige, allumfassende, erhabene Zweck des Staates oder der Staatsgewalt setzt nun verschiedene wesentliche Eigenschaften und Prärogativen für diese voraus.

a) die Staatsgewalt ist einzig und absolut. Sie duldet keine Potenz über und neben sich. Um ihre Idee und Aufgabe zu verwirklichen, ist sie für sich selbst gross und mächtig genug. Wäre das nicht der Fall, würde sie zur Durchführung ihres Zweckes von einer andern Macht unterstützt und geleitet, so wäre nicht sie selbst die Staatsgewalt, sondern eben diese unterstützende und leitende Macht.

Der Kirchenstaat repräsentirt in unserer Zeit, wo seine weltliche Herrschaft in den letzten Zügen liegt, und nur durch den Willen fremder Mächte sein Leben fristet, keine Staatsgewalt mehr; die Idee derselben ist in ihm erloschen, zum wenigsten im Erlöschen.

So ist die Gemeinde, welche zur Durchführung ihrer Zwecke in ihrer Verwaltung der Zustimmung und der Machtvollkommenheit des Staates bedarf, keine Staatsgewalt; je mehr sie aber die Herrschaft des Staates absorbiert und ihrer selbst mächtig wird, desto näher kommt sie dem Begriffe der Staatsgewalt.

Die absolute Natur derselben hängt genau zusammen mit der Wahrheit einer absoluten Staatsidee, eines einzigen Staatszweckes. Es ist nicht richtig einen relativen Staatszweck anzunehmen und dennoch die Staatsgewalt als eine an und für sich bestehende höchste Gewalt zu betrachten.¹⁾ Gäbe es verschiedene Staatszwecke, der eine in diesem, der andere in jenem Volke oder bei demselben Volke durch verschiedene Zeiten repräsentirt, so gäbe es auch eine Mehrheit von Staatsgewalten, denn diese ist nichts als die stets wirklich werdende

¹⁾ v. Mohl Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 68 u. f., S. 110.

Staatsidee, der sich verkörpernde Staatszweck. Wir meinen hier die Staatsgewalt an sich als Urquelle aller Herrschermacht, nicht die in einem bestimmten Staate herrschende beliebige concrete Gewalt.

b) aus dem obigen Character folgt die Unabhängigkeit, Selbständigkeit und Unverantwortlichkeit der Staatspersönlichkeit. Die höchste absolute Gewalt ist frei und kennt keinen anderen Willen, als ihren eigenen. Die höchste Macht ist auch keiner andern eine Rechtfertigung und Verantwortung schuldig, sondern nur sich selbst. Wollte man eine solche verlangen, so müsste man eine höhere Macht über die höchste setzen; denn nur gegenüber einer höheren Gewalt gibt es den Begriff der Verantwortlichkeit. Damit wäre aber die höchste Gewalt negirt.

Wo es keine Verantwortlichkeit gibt, da kann auch nicht von Schuld und Strafe die Rede sein. Die Staatsgewalt ist deshalb straflos und unverletzlich.

c) Die Staatsgewalt ist ferner auch räumlichen Begriffen nach absolut. Die Herrschaft des Staates dehnt sich einmal in realer Beziehung über das ganze Staatsgebiet aus und in persönlicher über alle in demselben befindlichen Individuen. Die Staatsgewalt ist allgegenwärtig, damit hängt auch die Eigenthümlichkeit des englischen Rechtssatzes zusammen, dass gegen den *Fiscus* kein Urtheil in *contumaciam* erlassen werden kann, wenn er vor Gericht nicht erscheint. Die Staatsgewalt ist ohnehin überall.¹⁾

Der Theil des Territoriums, welcher nicht im Eigenthum der Staatsangehörigen sich befindet, ist von selbst Staatsgut und wer sich in das Gebiet der Staatsgewalt begibt, ist ohne Weiteres ihrem Gesetze und ihrem Machtspruche unterworfen, soferne nicht specielle Regeln (*locus regit actum, statuta ossibus inhaerent*) gelten oder Staatsverträge besondere Bestimmungen enthalten. Solche Verträge sind zwischen vielen Staaten des Continents, z. B. über Verfolgung eines Inländers und Auslieferung desselben wegen begangener Ver-

¹⁾ *Zachariae* 1. c. S. 90.

brechen, errichtet. Darin liegt aber keine Beschränkung der Staatsgewalt, denn solche Bestimmungen sind doch nur von ihr gewollte Ausnahmen, die also doch wieder auf ihre Macht zurückgeführt werden können.

Wie die Staatsgewalt nach Innen Land und Leute beherrscht, so muss sie auch das Staatsgebiet und sein Volk in allen Beziehungen nach Aussen und im Verhältniss zu anderen Gewalten vertreten. Mit dem auswärtigen Staate kann der Einzelne nicht unterhandeln, es kann nur Staatsgewalt mit Staatsgewalt verkehren. Das Auftreten der Staatspersönlichkeit ist hier um so nothwendiger, als bei Collisionsfällen unter Angehörigen verschiedener Staaten der Einzelne weniger als Individuum für sich, denn als Glied eines grösseren Ganzen des Staatsvereines erscheint.

Im Gebiete eines bestimmten Staates ist also eine andere Staatsgewalt undenkbar. Wo sie wirklich auftritt, hört eben ein Theil des Gebietes jenes ersteren auf. Schon eine geringere Macht mit einem gewissen Grade von Selbständigkeit und Unabhängigkeit in dem Bereiche der höchsten Staatsgewalt ist, wenn auch nicht eine vollständige Negation dieser, doch ein schwächendes und zehrendes Element des Staates. Das sprechendste und traurigste Beispiel sehen wir in den ehemaligen deutschen Landeshoheiten und Territorialregierungen, den Geiseln für Kaiser und Reich.

Eine gleiche Verletzung der Integrität und Einheit der Staatsmacht lag in der grund- und gutsherrlichen Gerichts- und Polizeigewalt, welche den Standesherrn und ritterschaftlichen Familien allerwärts bis 1848 in deutschen Staaten zustand und Souveränitätsrechte der Justiz-, Polizei-, Finanzgewalt etc. bis zu einem gewissen Grade enthielt.

d) die Staatsgewalt ist aber auch zeitlich absolut. Der Staat ist mit der Menschheit geboren, und geht nur mit dieser unter. So lange der Staat besteht, gibt es auch eine Staatsgewalt, und diese ist mit jenem zeitlich eins und von ewiger Dauer. Die Staatsgewalt in dieser Eigenschaft wirkt daher auf alle drei Zeiten. Sie ergreift nicht bloss das Geschehene, ordnet nicht bloss das Gegenwärtige, sondern be-

herrscht auch die Zukunft. Die jetzige Herrschaft bindet auch die spätere Gewalt.¹⁾ Die Veränderung und der Untergang der Regierungsgewalt in den wirklichen concreten Staaten darf nicht beirren. Solche Ereignisse treffen nur die äusseren Träger und Formen der Staatsgewalt; diese bleibt bestehen und erhebt sich aus dem Staube gefallener Grösse in verjüngter Kraft und Gestalt. Im Momente des Unterganges keimt schon wieder die neue Macht.

Treffend ist dies gegeben in der französischen Redensart: „Der König ist todt, es lebe der König.“ Auch unter den Engländern herrscht dieselbe Idee. Sie lassen ihre Krone nicht sterben, sondern im Todesfalle des Königs heisst es, er habe die Krone niedergelegt.²⁾ Ebenso findet sich in der Türkei die Staatssitte, dass der Regierungsnachfolger zuerst den Thron besteigt und vor dem Volke ausgerufen wird. Dann erst wird der Tod des früheren, dahingeschiedenen Sultans verkündet und seine Leiche bestattet. Aehnlicher Brauch begegnet den Europäern in den meisten asiatischen Reichen. In manchen Ländern darf dort der Tod des Fürsten dem Volke gar nicht kund werden.

f) Endlich enthält die Staatsgewalt den Begriff der Einheit und Totalität; sie ist desshalb ein untheilbares Ganzes, das sich selbst gleich und identisch ist. Sie ist ein Verhältniss, welches in den verschiedenartigen Richtungen des Lebens sich bewegt, aber alle Bewegungen haben nur einen Mittelpunkt, eine Quelle. Die Staatsgewalt ist Einheit in der Vielheit. Die Verschiedenheit ihrer Erscheinungsformen ist nicht eine Mehrheit von Staatsgewalten, sondern eine Mannichfaltigkeit ihrer Thätigkeitsäusserung. Wollte man die Staatsgewalt theilen, so hätte man nicht Hälften einer Gewalt, sondern jeder Theil wäre für sich eine neue, selbständige Macht. „*Ea est conditio imperandi, ut non aliter ratio constet, quam si uni reddatur.*“³⁾

1) Zachariae l. c. S. 92.

2) Blakstone's commentaries on the laws of England. Bd. I, 7.

3) Tacitus Annal. I, 6.

Auch die Vertretung ist keine Spaltung der Machtvollkommenheit. Denn die Willensäußerung des Vertreters hat ihren Grund und Ausgangspunkt doch nur in der Willensmacht der repräsentirten Staatsgewalt.

Verbinden sich mehrere Staaten zu einem stärkeren Bund, um allgemeine, über den Wirkungskreis und die Machtvollkommenheit einzelner hinausragende Zwecke zu verfolgen, so liegt auch hierin keine Schmälerung oder Theilung. Denn es nimmt eine jede Staatspersönlichkeit mit ihrer ganzen Gewalt Antheil, und was geschieht, ist von jeder einzelnen Macht vorausgesehen und gewollt. Also ist die That des grösseren Ganzen die That aller einzelnen Mächte. So im Staatenbunde, in welchem die vereinigten Staaten ihre Selbständigkeit behalten, indem der Staatenverein nicht als organisirter Centralstaat über dem einzelnen Staate steht.¹⁾

Anders verhält es sich beim Bundesstaat. Hier sinkt die Souverainität der Theile zur Gemeinde-Autonomie herab, mehr bleibt sie nicht. Von einer Souverainität im wahren Sinne des Wortes kann gewiss nicht die Rede sein. Die Staatsgewalt, die über allen Theilen steht, ist der Bund als solcher; er ist ein Staat, eine Regierung. Der Staatenbund erhält die selbständige Persönlichkeit mehrerer Staaten, der Bundesstaat verschlingt sie. Es wird daher nicht richtig sein, wenn *Bluntschli* diese Fälle einander gleichstellt.²⁾

Zus. In Anbetracht der ausschliesslichen Herrschaft der Staatsgewalt über Gebiet und Volk muss es auffallen, wenn z. B. die bayrische Verfassungsurkunde dem Aus-

¹⁾ *Klüber* öffentliches Recht des deutschen Bundes und der Bundesstaaten. 3. Aufl. S. 8, §. 6. — *Pözl* Bundesstaat und Staatenbund im Staatswörterbuch von *Bluntschli*. Bd. II, S. 284 u. f. — *Aegidi* deutscher Bund. *ibid.* Bd. III, S. 23 u. f.

²⁾ *Klüber* l. c. S. 4, §. 3. — *Bluntschli* l. c. Bd. II, S. 12. — Ueber Staatsgewalt siehe noch *v. Mohl* l. c. S. 107 u. f. — *Zachariae* l. c. S. 82 u. f. — *Zöpfl* Grundsätze des allgemeinen Staatsrechts. 3. Aufl. S. 84, §. 53. — *Stahl* Rechtsphilosophie. Bd. II, b, S. 162, §. 51 u. f. — *Schmitt-henner* 12 Bücher vom Staate. Bd. III, S. 274, §. 64 u. f. — *v. Rotteck* Lehrbuch des Vernunftrechts und der Staatswissenschaft. Bd. II, S. 81 u. f. — *Ancillon* l. c. S. 6 u. f.

länder das bayrische Staatsbürgerrecht ertheilt, obwohl er im Besitze seines eigenen ist und bleibt.¹⁾

So kann sich auch der abziehende Inländer der im Ausland das Staatsbürgerrecht erwirbt, das bayerische vorbehalten.²⁾ In solchem Falle muss man die betreffende Person in zwei Bürger spalten, um sich die praktischen Folgen denken zu können.

Es liegt übrigens in dieser Liberalität der Verfassung ein Zug deutschen Gemeinsinns.

Eine noch grössere Abnormität bilden die Condominatsverhältnisse, die gegen alle Souveränitätsbegriffe zwischen Kurhessen und Bayern z. B. fortbestehen. In Folge dessen sind die Unterthanen der betreffenden Gebiets-theile rechtlich und faktisch in der That zweien Staatsgewalten unterworfen. Es wird in derselben Criminalsache von hessischen und bayerischen Beamten geurtheilt, die Administration in vielen Dingen von beiden Staaten gehandhabt und manches Gefälle ratenweise getheilt.³⁾ Die Beseitigung solcher Zustände thut dringend noth.

Es ist die Fortbildung des Rechts, die Verwaltung der ganzen staatlichen Kultur gehemmt. So gilt in den fraglichen Condominatsbezirken für Criminalsachen — *horribile dictu* — die Carolina noch!

Das namenlose politische Elend in Churhessen hindert auch hier die endliche Vernichtung dieser Monstrosität. Die Traktate über die Lösung der Condominate und Bereinigung der Grenzen sind schon längst abgeschlossen und warten auf die Genehmigung der Churhessischen Kammer. Bayern steht in dieser Sache schon längst fertig da.

¹⁾ Pözl Lehrbuch des bayer. Verfassungsrechts. 3. Aufl. S. 51, Ziff. 2. b.

²⁾ L. c. S. 52, lit. b. — Bayer. V. U. Beil. I, §. 3 u. 6.

³⁾ $\frac{7}{8}$ für Bayern, $\frac{1}{8}$ für Hessen. Frei benützbare Quellen waren trotz aller Bemühung nicht aufzutreiben. Siehe noch Zeitschr. f. Gesetzgebung und Rechtspflege in Bayern. Bd. II, S. 126 u. f.

Von der Theilung der Staatsgewalt.

In der Theorie cursiren verschiedene Darstellungen von der Theilung und Trennung der Staatsgewalt; die bekannteste datirt von *Montesquieu*, der eine gesetzgebende, richterliche und vollziehende Gewalt aufgestellt hat.¹⁾

Man hat diese Eintheilung auf *Aristoteles* zurückgeführt, der allerdings dieser Frage viele Aufmerksamkeit widmet und die berathende, die obrigkeitliche und richterliche Gewalt unterscheidet.²⁾ Allein beide Eintheilungen beruhen auf ganz verschiedenen Entwicklungsstufen und Auffassungsweisen des Staates. So analog die Gliederung der Staatsgewalt beider Denker erscheint, so ist doch die von *Montesquieu* originell, denn sie steht im Zusammenhang mit Ansichten vom modernen Staatsleben, von der Trennung der Justiz und Administration, der Unabhängigkeit des Richteramtes, der Volksrepräsentation, der Königsgewalt etc., Dinge, welche *Aristoteles* nicht untersuchte. Dieser bleibt eigentlich auch nicht bei drei Arten von Gewalten stehen, sondern lässt noch eine vierte folgen, deren Aufgabe er specificirt, die aber genau genommen alle übrigen überragt und in sich aufnimmt.³⁾

Der Gedanke *Montesquieu's* ist gewiss verdienstlich und erfolgreich für die Wissenschaft gewesen;⁴⁾ allein er kann keinen Anspruch auf bleibende Anerkennung machen. Diese Trias der Staatsgewalt ist weder dem Inhalt noch der Form nach richtig. Die richterliche Thätigkeit ist in ihrem letzten materiellen Grunde eine gesetzgebende, sie setzt das Recht für den speciellen Fall fest und theilt auch mit dieser die

¹⁾ *Montesquieu* esprit des lois liv. IX, chap. 4. — v. Morgenstern Mensch, Volksleben und Staat. Bd. I, S. 159 u. f.

²⁾ *Aristoteles* Politik lib. IV. cap. 11, Abs. 1.

³⁾ *Aristoteles* l. c.

⁴⁾ Kritische Bemerkungen über *Montesquieu's* Eintheilung s. v. *Mohl* Geschichte und Literatur der Staatswissenschaften. Bd. I, S. 271 u. f.

Thätigkeit des kritischen Denkens und Urtheilens. Ebenso ist sie eine ausführende, indem sie die allgemeine Regel für eine concrete Thatsache in Anwendung bringt.

Verfolgen wir die Thätigkeit der vollziehenden Staatsgewalt, so tritt auch sie in legislativer Eigenschaft auf, indem sie, was ihre Aufgabe ist, Anordnungen, Verordnungen, massgebende Bestimmungen erlässt. Dies gewahren wir in der Praxis aller Staaten. Sie hat auch richterliche Functionen zu übernehmen, wenn sich administrative Fragen über Recht und Pflicht zwischen Staat und Bürgern, über Steuerlast, Conscriptionspflicht, über Schuld und Strafe im polizeilichen Gebiete etc. aufwerfen. Diese Dreitheilung hat gar keine wirkliche praktische Durchführung gefunden. Sie ist auch unmöglich.

Jeder Vorgang im grossen Staatsorganismus an einem Ende steht mit den Thatsachen an dem anderen in inniger Wechselbeziehung, an den verschiedenen Punkten bald in stärkerem, bald in geringerem Grade. Der Staat ist keine Registratur, in welcher man die verschiedenen Organe nach Belieben in Fächer abtheilen und treffenden Falles heraus- und hineinschieben könnte. Der Begriff des organischen Lebens im Staate macht jeden Versuch einer strengen Scheidung der verschiedenen Aeusserungen der Staatsgewalt unmöglich. Jede Gliederung lässt zuletzt eine weitere oder engere Berührung und Beziehung der Glieder unter sich erkennen. Man kann deshalb nur von der Prävalenz, nicht von der Ausschliesslichkeit der verschiedenen Richtungen der Staatsgewalt sprechen.

Die theoretisch richtigste wie praktisch zweckmässigste Unterscheidung ist eine Zweitheilung der Staatsgewalt, nemlich in die gesetzgebende und vollziehende (regierende). Jene gibt das formelle und materielle Princip, die bleibende Norm des Staatslebens, diese ist die lebendige Verwirklichung des Principis. Jene ist die ruhende, stetige, nur in der Kritik und dem Urtheile bestehende, diese die handelnde, thätige, bewegte und Bewegung erzeugende Staatsgewalt. Diese Einteilung harmonirt auch mit den im nächsten Capitel zu erörternden Hauptbegriffen der Verfassung und der Verwaltung.

Zur gesetzgebenden Gewalt gehört in Bezugnahme auf die berühmte Eintheilung *Montesquieu's* die gesetzgebende im engsten Sinne und die richterliche Gewalt; diese bleibt, indem sie Recht feststellt, eine die Lebensform schaffende und ordnende Macht. Zur vollziehenden aber zählen wir die administrative Gewalt überhaupt. Diese kann justizieller Natur sein, insoferne sie das richterliche Denken und Urtheil durch thätiges Handeln unterstützt (Justizverwaltung) oder Administration im engeren Sinne, insoferne sie im Gebiete der Finanz, des Militärwesens oder der Volkswirthschaft und der Kultur leitend und regierend auftritt.

In dieser Unterscheidung liegt durchaus keine Spaltung der Staatsgewalt, sondern nur die Betrachtung derselben in ihrem verschiedenen Charakter und Ziele, so wenig wir zwei Menschen uns denken, wenn wir denselben bald in seiner Gestalt, seiner plastischen Form, bald in seiner physiologischen Bewegung uns vorstellen.¹⁾

Zus. 1. Nach der verfassungsmässigen Staatsform kann die Staatsgewalt monarchisch, aristokratisch oder demokratisch sein, eine Unterscheidung, welche schon *Aristoteles* getroffen.²⁾ Noch eine vierte Form in der Ideokratie beizufügen, in der die Herrschaft eines Gottes, einer übermenschlichen Kraft oder einer Idee angenommen wird, dürfte nicht als ergänzende Verbesserung der aristotelischen Theorie zu betrachten sein,³⁾ da diese Bezeichnung eine materielle des Inhalts und nicht eine for-

1) Ueber Trennung der Gewalten siehe noch *Stahl* l. c. S. 166, §. 54 u. f. — *Erdmann* philos. Vorlesungen über den Staat. S. 76 u. f. u. S. 161 u. f. — *Fichte* Naturrecht. Bd. I, S. 192 u. f. — *Hegel* Grundlinien der Rechtsphilosophie S. 274, §. 272 u. f. — *Zachariae* l. c. S. 119 u. f. *Schmittenner* l. c. S. 291, §. 70 u. f., S. 474, §. 142 u. f. — *Zöpfl* l. c. S. 187, §. 105. — *v. Morgenstern* l. c. S. 298 u. f. — *Pütter* die Staatsehre oder Souverainität als Princip des praktischen europäischen Völkerrechts. Zeitschrift für die gesamte Staatswissenschaft. Jahrg. 1850. Bd. VI, S. 325 u. f. — *Vorländer* über die Grenzen der natürlichen Rechte der Staatsgewalt und des Volkes l. c. Jahrg. 1860. Bd. XVI, S. 72 u. f.

2) *Aristoteles* Politik. lib. III, cap. 4, Abs. 1, cap. 5. 1.

3) *Bluntschli* l. c. Bd. I, S. 239 u. f.

melle in Beziehung auf die Organisation ist, welche doch der Eintheilung des *Aristoteles* zu Grunde liegt. Die Ideokratie kann deshalb auch in allen diesen drei Formen auftreten, so begegnet uns dieselbe z. B. in der egyptischen Priesterherrschaft als Aristokratie.

2. Der Verlust der Staatsgewalt erklärt sich aus der Anmerkung über den Untergang der Staaten.¹⁾ Die Staatsidee und Gewalt, obwohl sie im Reiche der Staubgebornen nur durch eine Reihe von endlichen Staaten ihre Verwirklichung findet, bleibt doch an sich absolut und unendlich. Sie wird so lange als die Menschheit bestehen und nur mit ihr aus der Welt verschwinden, um zur Gottheit zurückzukehren. Die Endigungsarten der concreten Staatsgewalten zählt das Staatsrecht und die geschichtliche Erfahrung auf.²⁾

¹⁾ Siehe oben S. 30.

²⁾ *Zöpf* I c. S. 193, §. 109 u. f.

NEUNTES CAPITEL.

Von der Verfassung und der Verwaltung.

§. 35.

Der Begriff der Verfassung und der Verwaltung.

In allen organischen Wesen gewahren wir den Gegensatz eines constanten, formalen und eines thätigen, sich bewegenden Principis. Durch die Gestaltung ihres Verhältnisses zu einander ist die Entwicklung des Organismus wesentlich bedingt.

Im staatlichen Leben ruhen diese beiden sich trennenden und vereinigenden Pole der Existenz und Fortbildung in den Thatsachen der Verfassung und Verwaltung. Der Staat als organische Persönlichkeit hat ein Gesetz bindender Form nöthig, in welcher sein Zweck und Wesen, sein Inhalt zur Erscheinung kommt. Dieses Gesetz liegt in der Verfassung. Sie ist die Grundform, der Typus, durch welche sein Charakter in grossen, allgemeinen, wie speciellen Zügen sich verräth.

Der Staat ist aber nicht bloss todte, plastische Form, sondern lebendiger Organismus, und als solcher in Bewegung und Thätigkeit innerhalb der formalen Schranken seines We-

sens und Zweckes. Betrachten wir den Staat in dem lebendigen Streben, seinen Inhalt zu bethätigen, seine Idee zu verwirklichen, so ist der Begriff der Verwaltung gefunden.¹⁾

Die Verfassung ist also das formale Princip der Ruhe, Stetigkeit, des Zustandes, die Verwaltung das der Bewegung, des Wechsels, der Wirksamkeit. Jene ist die Plastik, diese die Physik des Staates und die Wissenschaft der einen verhält sich zu der Theorie der anderen, wie die Anatomie zur Physiologie. Jene construirt den äusseren und inneren Bau des menschlichen Organismus, diese entwickelt die Gesetze des Lebens und der Bewegung in diesem Baue. Die Verfassung ist der Grundriss, der Plan des Staatsgebäudes, die Verwaltung führt es auf.

Während die Verfassung vorzugsweise das strenge, unbeugsame Gesetz der Gerechtigkeit in sich trägt, ist die Verwaltung berufen, mehr das wandelbare Princip der Zweckmässigkeit zu vertreten²⁾ und jenes constante Gesetz mit den Bedürfnissen des wirklichen und beweglichen Lebens zu versöhnen. Wir sagen vorzugsweise, weil in dem Begriffe der Gerechtigkeit und Zweckmässigkeit nicht ein absoluter, qualitativer Unterschied zwischen Verfassung und Verwaltung gegeben ist. Es ist nur ein gradueller. Der Uebergang von einem zum anderen Gebiet ist ein stetiger, kein Sprung. Jedes Princip wirft seinen Reflex auf das andere. Am Uebergangspunkt durchdringen sie sich, und nur auf den äussersten Grenzen treten sie rein und isolirt auf.

Zus. 1. Man hat den Begriff der Verfassung durch den des Rechtes lösen zu können vermeint, und in jener nur eine Grundbestimmung und Ordnung des Rechtes betrachtet, was jedoch ohne falsche Consequenzen in den Kauf zu nehmen, nicht möglich ist. Die Verfassung hat nicht die Idee des Rechtes allein zu verwirklichen, sondern sie

¹⁾ Pözl Lehrbuch des bayerischen Verwaltungsrechtes. 1856. S. 1 u. f. — v. Mohl Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 130 u. f. — L. Stein System der Staatswissenschaft. Bd. II, S. 55.

²⁾ v. Mohl l. c. S. 132 u. f.

hat alle Zwecke des Staates zum Gegenstand. Sie setzt z. B. die Principien der Volkswirtschaftspolitik wie die des kirchlichen Lebens im Staate fest. Es wird nur ein jedes Princip durch ihre Sanction zum Rechtssatz.

Umgekehrt ist nicht jede Rechtsnorm ein Verfassungsgesetz. Es werden auch die Richtungen der administrativen Thätigkeit durch Rechtssätze nivellirt, wenn auch das Zweckmässigkeitsprincip das vorherrschend leitende Moment derselben bildet. Desshalb bedenkt sich die Verwaltung durchaus nicht, eine Massregel, die der Idee des formalen Rechts möglicherweise widerstreitet, dennoch zu ergreifen, sofern sie nur durch die Zweckmässigkeitspolitik für einen concreten Fall unausweichlich geboten ist.

2. In einem ganz speciellen Sinne wird das Wort Verfassung genommen, wenn man darunter die für ein Volk urkundlich festgestellten, unantastbaren Grundrechte über die wichtigsten staatlichen Lebensbeziehungen begreift. Dann wird Verfassung, Constitution, Verbriefung, Verfassungsurkunde gewöhnlich identificirt.¹⁾

§ 36.

Von den Beziehungen zwischen der Verfassung und der Verwaltung insbesondere.

Man hat dem Begriff der Verfassung verschiedene Ausdehnung gegeben. Bald hat man nur die specifische Beherrschungs- und Regierungsform nach der bekannten Eintheilung in Monarchie, Aristokratie und Demokratie darunter verstanden,²⁾ bald die Organe, durch welche die oberste Gewalt ausgeübt werden soll.³⁾

¹⁾ *Bluntschli* allgemeines Staatsrecht. Bd. I, S. 367 u. f. — *Stahl* l. c. S. 238, §. 77. — *Erdmann* philosophische Vorlesungen über den Staat. S. 64 u. f.

²⁾ *Zachariae* 40 Bücher vom Staate. Bd. III, S. 1 u. f.

³⁾ *v. Rotteck* Lehrbuch des Vernunftrechtes und der Staatswissenschaften. Stuttgart 1829, Bd. II, S. 172 u. f.

Andere ¹⁾ erkennen Form, Richtung und Grenzen der höchsten Gewalt in der Verfassung, so besonders Aristoteles,²⁾ indem er sie als die Ordnung der öffentlichen Gewalten bezeichnet. Manche sehen wieder in ihr besonders die grundgesetzlichen Bestimmungen über die höchsten und wichtigsten Güter der Staatsunterthanen.

Allein wir halten diese Auffassungen für zu eng. Die Verfassung ist das Gesetz der Ordnung, welches das ganze Staatsleben ergreift. Sie bedeutet nicht bloss das Verhältniss zwischen der herrschenden Macht und den gehorchenden Unterthanen, sondern alle Verhältnisse und Daseinsbeziehungen im Staate, welche eine feste Form und Ordnung erheischen. Die Verfassung und die Verwaltung theilen sich nicht in verschiedene getrennte Gebiete, die zusammen den Staat bilden, sondern jede bezieht sich auf sein ganzes Wesen, auf den Staat in seiner Einheit und Totalität.³⁾

Durch die Verfassung werden sowohl die Staatsform, die Natur und Grenzen der Staatsgewalt, als auch die Grundverhältnisse des Einzelnen zum Staate, seine Grundrechte, Eigenthum und Freiheit der Person und des Gewissens, die Form der örtlichen und sächlichen Gemeinschaften, Korporationen (der Gemeinden, Gesellschaften) festgestellt. Ebenso rechnen wir das System des Behördenorganismus, die Form der Aemter an sich und ihre Ordnung zu einander zur Verfassung, dessgleichen ein Civil- und Criminalgesetzbuch, Bestimmungen über Steuerrecht und Pflicht, über die Freiheit des Erwerbes, der Niederlassung und Verehelichung etc., kurz alle bindenden und zwingenden formalen Grundsätze des staatlichen Zusammenlebens.

In allen diesen Richtungen tritt aber auch die Verwaltung auf. Sie verwirklicht die Staatsform, erfüllt den Willen der Staatsgewalt, die Ansprüche der Unterthanen auf Freiheit

¹⁾ Hoffmann in der Tübinger Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. Bd. I, S. 191 u. f.

²⁾ Aristoteles Politik. lib. IV, cap. III, Abs. 3.

³⁾ Stahl Rechtsphilosophie. Bd. II, b. S. 178 u. f.

und Recht, verfolgt die Schuld, vollzieht die Strafe, öffnet Erwerbsquellen, bahnt die Wege zur Gründung von Geschäften und des häuslichen Lebens, kurz sie bestrebt sich, die Grundsätze der Verfassung in allen einzelnen vorkommenden Fällen des wirklichen Lebens zur Anwendung zu bringen.

Während die Verfassung für alle diese Zwecke die formgebende Macht bildet, erscheint die Verwaltung als die handelnde, thätige, erfüllende Kraft.

Genau betrachtet, gibt es keine Verfassung, welche, da sie ruhendes Gesetz ist, dem stets auf's Neue sich bildenden Leben immer und in allen seinen Beziehungen entsprechen könnte. „Was ist bleibend auf dieser Welt? und sollte eine Staatseinrichtung bleiben können? Muss nicht in einer Zeitfolge jedes Verhältniss sich verändern und eben darum eine alte Verfassung die Ursache von tausend Uebeln werden, weil sie den gegenwärtigen Zustand des Volkes nicht umfasst.“ (Goethe.)

„Weil die Menschheit in jedem Zeitalter neue Zustände gebiert, so lässt sich kein Staat grundfest darstellen.“¹⁾ Eben-
desshalb hat die Verwaltung den wichtigen Beruf, das Gesetz der Verfassung unter Bewahrung seiner Integrität mit den Forderungen des wogenden Lebens in Einklang zu bringen.

Um die Häufigkeit von Veränderungen in den Grundgesetzen des Staates zu vermeiden, muss die Verfassung das Leben in allgemeine, lebendige Principien, in einen grösseren Rahmen schliessen, welcher der organischen Fortbildung des Staates den erforderlichen Spielraum gewährt. Eine Verfassung, welche alle Thatsachen, die in der zukünftigen Entwicklung eines Staates auftauchen könnten, durch eine Reihe von Specialbestimmungen regeln wollte, wäre ein todter Mechanismus, eine geistlose Casuistik. Zum Glück ist eine solche Constitution geradezu eine legislatorische Unmöglichkeit.

Aus dieser Begriffsbestimmung und Erörterung über Verfassung und Verwaltung entnehmen wir, dass beide Momente des Staatsbegriffes in steter untrennbarer Beziehung und Wech-

¹⁾ *Dahlmann Politik*. 2. Aufl. S. 9, §. 15. — *Luden Handbuch der Staatsweisheit oder der Politik*. 1811. S. 25, §. 11.

selwirkung stehen. Es kann keine absolute Scheidewand zwischen beiden errichtet werden.¹⁾ Sie haben denselben Zweck und sind nur eine Thatsache von verschiedenen Seiten betrachtet. Beide zusammen bilden den Staatsbegriff. Ein Staat, der nur Verfassung wäre, müsste als ein seelen- und willenloser Körper erscheinen, und ein Staat, der nur in einer Verwaltung bestünde, würde eine systemlose, willkürliche Gewaltherrschaft sein. Wie sehr diese zwei Seiten des Staatslebens sich durchdringen und in einander übergehen, ist an einzelnen Gegenständen der Staatspraxis wahrnehmbar.

So bildet ein Gesetz, welches die allgemeine Steuerpflicht regulirt, einen Theil der Verfassung, die Feststellung und Erhebung der den Einzelnen treffenden Quote einen Verwaltungsact und die Bestimmung hiefür eine Verwaltungsnorm. Dasselbe Verhältniss findet zwischen dem Gesetz der Gewerbefreiheit und der Ausübung der gleichwohl nothwendigen Gewerbepolizei und der Verordnungen hiezu statt. Beide Gebiete soll deshalb ein Geist beseelen. Der Politiker findet aber wenige erfreuliche Beispiele für den vollen Einklang zwischen Verfassung und Verwaltung. Man ist auch schon gewohnt zwischen schlechter Verwaltung und Verfassung zu wählen. Muss freilich eines schlecht sein, dann ziehen wir die Nothwendigkeit einer mangelhaften Verfassung mit einer guten Regierung dem umgekehrten Falle vor. Eine weise Administration macht jede Verfassung erträglich. Aber die beste der Verfassungen ist so wenig stark genug gegen die regierende Staatsgewalt, dass sie vielmehr durch diese wirkungslos gemacht, ja gänzlich untergraben werden kann.

Wir erkennen auch an diesem Zusammenhang zwischen Verfassung und Verwaltung wieder die organische Natur des Staates, durch welche jede Thatsache im Verhältniss zum Einzelnen und zum Ganzen sowohl Ursache, wie Wirkung bildet.

Diese beiden Grundbegriffe geben auch eine logisch

¹⁾ v. Mohl Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 135, n. 2. — Stahl l. c. Bd. II, b. S. 181, §. 60.

richtige und sichere Basis für die Gliederung der Staatsgewalt.¹⁾

Welche von diesen Seiten in einem concreten Falle unserer Beobachtung sich darbietet, kann nach dem gegebenen Unterschiede zwischen dem bindenden strengen Gesetz der Form und dem thätigen, handelnden Princip nicht mehr zweifelhaft sein.²⁾

Diess letztere ist der materielle Mittelpunkt unserer systematischen Forschung.

Zus. Die Terminologie der Praxis und Theorie ist sehr schwankend. Der Begriff der Verwaltung wird im verschiedensten Sinne gebraucht. Wir haben die principielle Deutung im Gegensatz zur Verfassung versucht.

Die Verwaltung an sich und im Allgemeinen stellt man auch der Regierung gleich. Dann ist die Thätigkeit, welche Gesetze schafft, die Verfassung gibt, auch ein Ausfluss der Verwaltung, Gesetze geben heisst auch regieren.³⁾ Die Praxis liefert die deutlichsten Belege hierfür. Sehen wir nicht von den Regierungsbehörden die wichtigsten Erlasse (orts- und oberpolizeiliche Vorschriften, Rescripte, Anordnungen) ausgehen, nach welchen die Justizbehörden zu erkennen haben?

In einem engeren Sinne wird unter ihr nur die richterliche und vollziehende Thätigkeit ohne die gesetzge-

¹⁾ Siehe oben S. 133.

²⁾ Siehe noch *Dahlmann* Politik. 2. Aufl. S. 10, §. 17 u. 18. — *Hegel* Naturrecht, §. 272 u. f., §. 287 u. f. — *Malchus* Politik der inneren Staatsverwaltung. Bd. I, S. 1 u. f. — *Pölitz* Grundriss für encyclopädische Vorträge über die gesammten Staatswissenschaften. 1825. S. 187 u. f. — *Rosbach* Lebenselemente der Staaten. S. 63 u. f. — *Ancillon* über die Staatswissenschaft. 1820. S. 51 u. f. *Hoffmann* l. c. S. 190 u. f. — *Mayer* in der Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. Jahrg. 1856. Bd. XII, S. 284 u. f. — *Pfizer* über die Grenzen zwischen der Verwaltungs- und der Civiljustiz. 1828. §. 2—4. Endlich führt noch *Funke* die Verwaltung in ihrem Verhältniss zur Justiz. 1838. S. 1—83, die Ansichten verschiedener Gelehrten über die vorliegende Frage auf. — *Planitz* Justiz und Verwaltung. 1860.

³⁾ v. *Morgenstern* Mensch, Volksleben und Staat. Bd. I, S. 274.

bende begriffen und in diesem Falle vorherrschend die Bezeichnung Administration gebraucht. Auch aus diesem Gebiete scheidet man noch die richterliche aus und die übrige Thätigkeit bildet dann die Verwaltung, Administration im engsten Sinne und in der gewöhnlichsten Deutung. Hierher rechnet man dann Militär- und Finanzverwaltung, Polizei und die äussere Politik. Aus diesem Kreise wird aber die letztere meist als besonderer Verwaltungszweig wieder ausgeschieden.¹⁾ Ueber den Zusammenhang und die Analogie von Verfassung und Verwaltung einer- und Gesetz und Verordnung andererseits werden wir im folgenden Capitel handeln.

¹⁾ v. Rotteck l. c. Bd. II, S. 284, §. 102.

Gesetz und Verordnung.

Von dem Begriff des Gesetzes und der Verordnung.

Im Allgemeinen liegt in dem Worte Gesetz die Bedeutung einer bestimmten für eine öffentliche Gemeinschaft gültigen Regel des Zusammenlebens.

Wir können eine materielle und formelle Bedeutung unterscheiden. Jene ist das im Gesetze erfüllte Bedürfniss und Bewusstsein der in einer Gemeinschaft lebenden Gesamtheit. Im letzteren Sinne ist das Gesetz die Lebensregel in ihrer formellen durch die zuständige Autorität der Gemeinschaft gegebenen Sanction. Beide Bedeutungen müssen nicht zusammenfallen. Die letztere kann fehlen und folgt gewiss der ersteren immer nach. Sie fehlt z. B. in dem Falle, wenn sich eine bestimmte Lebensform im Bewusstsein des Volkes zum bindenden Gewohnheitsrecht, zur strengen Sitte ausgebildet hat. Hier haben wir auch ein Gesetz und zwar das beste, da es aus dem Bedürfniss des Volkes her-

ausgewachsen ist, und seine Sanction und Promulgation in der Geschichte desselben hat.

Wird aber von der obersten Staatsgewalt eine befehlende und zu beachtende Norm für die Gesellschaft aufgestellt und verkündet, so tritt der Begriff des Gesetzes mehr in seiner formalen Bedeutung hervor. Je getreuer nun eine solche Norm dem materiellen Gesetze folgt, desto vollendeter wird sie als formales sein.

Eine rein formale Ordnung ohne jene innere Nothwendigkeit kann auf die Dauer nicht bestehen. Sie müsste wenigstens mit der Zeit durch fortgesetzte Kundgebung und Uebung zur anderen Ueberzeugung des Volkes werden, wenn sie sich erhalten soll.¹⁾ Ebenso kann man im Allgemeinen eine Verordnung als Gesetz betrachten. Auch sie ist eine für den Verkehr der Staatsangehörigen gegebene Regel. Desshalb liegt auch in ihr jener doppelte Sinn.

Wollen wir nun einen durchgreifenden Unterschied zwischen Gesetz und Verordnung fixiren, so gestehen wir im Voraus, dass ein solcher dem Inhalt und Zweck nach kaum gefunden werden kann. Es wird ein specifisches Kennzeichen für beide Begriffe nur in der Form der Entstehung ersichtlich sein.

Hiernach begreift man unter Gesetz die von den Organen der gesetzgebenden Gewalt verfassungsmässig festgestellte, durch den höchsten Willen genehmigte und geheiligte Rechtsnorm als Ausdruck des allgemeinen, Volksbewusstseins und Willens.

Damit stets die Volksüberzeugung im Gesetze enthalten sei, müssen deshalb im constitutionellen Staate, den wir vornehmlich im Auge haben, die Vertreter des Volkes und die Staatsgewalt im Einverständniss die Gesetze entwerfen und feststellen. In anderen Staaten, wo keine Constitution besteht, ist die Gefahr eines Widerspruches zwischen Gesetz und Volksüberzeugung natürlich viel näher gelegen.

Die Verordnung dagegen ist nur ein einseitiges Gebot

¹⁾ v. Mohl Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Bd. II, Thl. I. S. 385.

der höchsten Regierungsgewalt oder ihrer Vertreter und Organe.

Zus. Den unbestimmten und vagen Begriff Billigkeit haben wir vermieden. Man kommt gerne auf denselben zur Erklärung der Verordnungen zurück, während man dem Gesetze das Princip der strengen Gerechtigkeit vindicirt.

Was soll nun die Billigkeit bedeuten? Ist sie Religion, Moral, Zweckmässigkeit, Gefälligkeit oder Rücksicht?

Es liegt in der Billigkeit nach der allgemeinen Anschauung der Menschen die freie, wohlwollende Berücksichtigung und Würdigung individueller, persönlicher Verhältnisse; aber in keinem Falle darf darin an sich eine Norm des öffentlichen Handelns und Regierens gesucht werden. Soll eine rücksichtsvolle Moral auch die staatliche Thätigkeit durchdringen, so hat sie als solche noch keine Macht, sondern erlangt erst durch Gebot, welches ein Gesetz oder eine Verordnung sein kann, Wirksamkeit und wird dadurch selbst zum Recht. Man kann von einem billigen Rechte oder formell selbst von einer rechtlichen Billigkeit als einer bindenden Norm reden, nicht aber von der Billigkeit als einer an sich giltigen und bindenden Richtschnur für das politische Leben.¹⁾

§. 38.

Verschiedene Ansichten der Theorie und der Praxis.

Der Begriff des Gesetzes ist erst mit der Volksrepräsentation deutlicher hervorgetreten. Wir können v. Mohl²⁾ nicht zugeben, dass dies ein offener Irrthum sei. Da der formelle Unterschied nun einmal in dem für constitutionelle Staaten gegebenen neben der Staatsgewalt wirkenden Gesetzgebungskörper seinen wichtigsten Erklärungsgrund findet, so

¹⁾ v. Rotteck l. c. Bd. I, S. 55 u. f.

²⁾ v. Mohl Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 148, n. 2.

kann in den Ländern, welchen ein solches Organ fehlt, jener Unterschied nicht so bestimmt und gegensätzlich sich ausbilden. In einem absoluten Staate, wie im römischen zur Zeit der Kaiser, wo alle öffentliche Gewalt mit der Macht des Fürsten zusammenfiel, sind alle Satzungen und Gebote der Regierungsgewalt formell wenigstens entweder nur Verordnung oder nur Gesetz gewesen, wenn nicht eine andere Bedeutung lediglich durch die Ansicht der Staatsgewalt und die Verkündigungsworte festgestellt wurde.

Recht absolutistisch klingt die Definition von *Zachariae*: „Gesetz ist eine Willenserklärung des Souverains.“ Er hat eigentlich damit die Verordnung definirt.¹⁾

Materiell mag immerhin auch in einem absoluten Staate ein Unterschied zwischen wichtigen Grundbestimmungen und gewöhnlichen Satzungen bestehen, und derselbe in seinen Consequenzen durch die Volksüberzeugung einen festen Boden gewonnen haben; formell aber besteht völlige Gleichheit.

Gehen wir auf den materiellen Unterschied näher ein.

In der Theorie und Praxis wimmelt es von Widersprüchen und Inconsequenzen. Dies hat seinen Grund darin, dass zwischen Gesetz und Verordnung materiell keine qualitative, sondern nur eine quantitative oder graduelle Verschiedenheit besteht, und dennoch jene immer gefunden werden wollte.

Manche²⁾ erkennen die Motive und Zwecke des Gesetzes nur im Rechtsprincip. Allein die Gesetze ergreifen den ganzen Staat, der nicht bloss Rechtsleben ist, sondern auch Zwecke der Moral und Religion, der Kultur und Wissenschaft zu erfüllen hat. Es ist nothwendig, dass die ethischen und geistigen Verhältnisse gleichfalls durch Gesetze ihre Ordnung finden;³⁾ z. B. die Frage der Gewissensfreiheit, der Rechte der Confessionen durch Verfassungs-; die öffentliche Rede und Schrift, der Umgang der Geschlechter durch Polizeigesetze etc. Das Recht an sich ist nicht Zweck des Gesetzes, sondern nur das

¹⁾ *Zachariae* Vierzig Bücher vom Staate. Bd. IV, S. 1 u. f.

²⁾ *Bluntschli* allgemeines Staatsrecht. Bd. I, S. 477, lit. c. — (*Stahl* Rechtsphilosophie. Bd. II, b. S. 166 u. f.)

³⁾ v. *Mohl* l. c. S. 147, n. 1.

Mittel. Es wird das Bedürfniss und Princip des Lebens erst dadurch, dass es zum Gesetz erhoben wird, eine erzwingbare Rechtsregel. Das Gesetz muss mit Zwang verwirklicht werden können, darum soll es nur Erzwingbares in sich aufnehmen. Diese Bedingung stellen aber nicht bloss die Forderungen des abstrakten Vernunftrechts, sondern auch die Bedürfnisse der ethischen Welt, soferne nur ein Zug der Allgemeinheit und Gemeinschaft in ihnen liegt.

Die Verordnungen hat man dagegen mit dem Princip der Zweckmässigkeit motivirt. Allein es wird doch im Ernste Niemand läugnen wollen, dass die Gesetze auch zweckmässig sein müssen; ja das Princip der Zweckmässigkeit gilt für sie in noch höherem Grade, als für die Verordnung, da jene auf eine längere Dauer Anspruch machen und weniger leicht Veränderungen und Modificationen unterworfen werden können, als diese. Und umgekehrt gründet auch eine Verordnung Recht und Pflicht, denn auch in dieser kommen unvermeidlich Beschränkungen der Personen vor, welche ihnen ein Thun oder Unterlassen zur Pflicht machen und deren Erfüllung der Staat mit Zwang zu verfolgen im Stande sein muss. Es liegen in der Polizei, in der ganzen Verwaltung viel mehr Rechtsbegriffe, als man anzunehmen pflegt.¹⁾

Soviel ist allerdings richtig, dass das Gesetz mehr die ursprüngliche, die Verordnung mehr die secundäre Rechtsquelle darstellt. Diese ist nicht wie jenes, rechtserzeugend, sondern sie folgert mehr aus dem gesetzlichen Rechte und bringt es zur Anwendung. „Das Wesentlichste ist, dass die Verordnungen keinen eigenen frei gebildeten Rechtsstoff enthalten, sondern lediglich die formelle Ordnung und Anwendung der eigentlichen Rechtssätze zum Gegenstand haben dürfen.“²⁾

Diese einseitige Vertheilung der Principien von Recht und Zweckmässigkeit auf die Gebiete der Verfassung und Gesetze einer — und der Verwaltung und Verordnung and-

¹⁾ Neuerdings hat diess glücklich ausgeführt *Schäffle* deutsche Vierteljahrsschrift. Nr. 94, S. 1 u. f.

²⁾ v. *Mohl* Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Bd. II, Thl. I. 417.

rerseits war eine Saat vieler verderblicher Irrthümer in der Staatspraxis und Gesetzgebung.

Es ist ferner auch damit nicht gedient, die nothwendigen, wesentlichen und dauernden Forderungen des Staates zum Gegenstand des Gesetzes, die unwesentlichen, veränderlichen Zwecke aber zum Inhalt der Verordnungen zu machen. Wo wäre mit Sicherheit die Grenze zwischen Wesentlichem und Unwesentlichem zu ziehen? Im organischen Leben des Staates ist der Uebergang von einem zum anderen ein der Erkenntniss entzogenes Gesetz der Stetigkeit.

Wenn *Stahl*¹⁾ das, was in sich selbst als nothwendig gilt, in's Bereich der Gesetze weist, und als solche die Bestimmungen über Verfassung und Rechtspflege, als Verordnungen aber die Satzungen im Gebiet der Polizei, der Finanz, des Militärwesens betrachtet, so ist damit eine sehr ungenaue Gebietstheilung versucht. Ist denn die Ordnung des Finanzwesens, selbst des Militärs für das unvollkommene irdische Dasein, wie es nun einmal ist, nicht auch eine unabweisbare Nothwendigkeit für staatliches Leben? Es liegt wohl ein Körnchen Wahrheit in dem letzten Unterscheidungsmerkmal, ohne dass jedoch die Frage vollständig erschöpft wäre. Man wird nur auf der äussersten Grenze des Wesentlichen und Unwesentlichen eine sichere Entscheidung treffen können.

Will man endlich die einem Gesetze dienende Vollzugsnorm als die Aufgabe der Verordnungen bezeichnen, so liegt auch hierin nur eine halbe Wahrheit.

Es ist zwar richtig, dass die zur Durchführung eines Gesetzes nothwendigen Massregeln mehr als Nebenbestimmungen zum Gesetze hinzutreten und dem Verordnungswesen meist anvertraut werden können. Diess ist jedoch nicht immer der Fall. Die in der Durchführung eines Gesetzes liegenden Consequenzen und die hiezu nöthigen Bestimmungen reagiren zuweilen so mächtig auf das Gesetz zurück, dass es von grosser Wichtigkeit ist, die Durchführungs- und Vollziehungsnorm selbst in Gesetzform erscheinen zu lassen. Ein gutes

¹⁾ *Stahl* Rechtsphilosophie. B. II, b. S. 168.

Gesetz wird sich auch immer über dieselben, soweit sie vorhergesehen werden können, verbreiten. Das Einführungsgesetz, welches den neuen Reformgesetzen in Bayern die Pforte öffnet, ist ein Beleg für unsere Behauptung.¹⁾ Wenn aber auch die einem Gesetze dienenden Vollzugsmassregeln nur Verordnungen, und als solche zweckdienlich wären, so hätte man damit das Bereich der letzteren noch nicht erschöpft; denn dieselben dienen nicht bloss dem Gesetze, sondern haben gewiss noch eine weitere selbständige Aufgabe ausser ihm, aber mit denselben Gegenständen und Zwecken.

Zus. 1. Die formale Bedeutung staatlicher Anordnungen ist nach der Organisation der Staaten und desselben Staates in verschiedenen Zeiten sehr abweichend. Bei den Römern, den Meistern in der Gesetzgebung, hatte man nach der Eigenthümlichkeit der Gesetzgebungsquelle, *lex, plebiscitum, senatus consultum, constitutio, rescriptum, edictum etc.* In dieser bunten Reihe von Vorschriften ist es schwer, eine Analogie für den modernen Unterschied von Gesetz und Verordnung zu finden. Das erstere erkennen wir vielleicht in *lex, plebiscitum* wieder, letztere finden wir aber überhaupt nicht. Die meiste Aehnlichkeit mit dem Begriff Verordnung hat das aedilitische Edict, das Senatusconsult.²⁾

Die *lex* definirt das *corpus juris* folgendermassen: *Lex est, quod populus Romanus senatorio magistratu interrogante velut consule, constituebat*; das Plebiscit: *plebiscitum est, quod plebs plebejo magistratu interrogante velut et tribuno, constituebat.*³⁾ Dem Inhalt nach war den Römern das Gesetz die Verwirklichung der Idee des Rechtes und der Vernunft, wie uns Cicero deutlich kundgibt, „*lex est ratio summa, insita in natura, quae jubet ea, quae facienda sunt, prohibetque contraria. Eadem*

¹⁾ Das Gesetz die Einführung des Strafgesetzbuchs und des Polizeistrafgesetzbuchs für Bayern v. 10. Nov. 1861. Landtagsabschied v. 10. Nov. 1861 Beilage II. Gesetzblatt pro 1861/62. S. 321.

²⁾ S. auch Puchta *Cursus der Institutionen*. Bd. I, S. 293. III. Aufl.

³⁾ §. 4. J. 1, 2.

ratio cum est in hominis mente confirmata et confecta, lex est."¹⁾

Einen eigenthümlichen Gegensatz finden wir bei *Aristoteles*, indem er die Gesetze der Verfassung gegenüberstellt und diese als die Richtschnur jener betrachtet. „Nach den Verfassungen müssen sich die Gesetze richten, nicht aber die Verfassungen nach den Gesetzen, denn Verfassung ist die Anordnung der Gewalten in den Staaten, die Art, wie sie vertheilt sind, die Bestimmung des Theiles, welcher die Souveränität hat, und des Zweckes einer jeden Vereinigung. Die Gesetze dagegen, getrennt von dem, was die Verfassung als solche festsetzt, sind die Bestimmungen, nach denen die Regierenden regieren und die Uebertreter derselben im Zaume halten sollen“²⁾ Er hat sonach das Gesetz in das Gebiet der Verwaltung nach unserer Auffassung verwiesen.

In dem ehemaligen deutschen Reiche bestand jene doppelte Legislation in den deutschen Reichsgesetzen und den Polizei-Kammergerichtsordnungen etc.

In Frankreich tritt der Unterschied in den Gesetzen *lois* und den königlichen Ordonnanzen, kaiserlichen Dekreten hervor. Die *lois* sind Rechtsvorschriften, welche seit der Repräsentativverfassung Frankreichs nach den Grundsätzen derselben verbindende Kraft erhalten haben. Die anderen Vorschriften liegen in der Machtbefugniß des Souverain's, behufs der Vollziehung der Gesetze und für die Sicherheit des Staates.³⁾ Ausserdem kennt man dort noch: Gutachten des Staatsraths (*les avis du conseil d'état*), *Senatusconsulte*, Rundschreiben und Entscheidungen der Minister.

In Bayern unterscheiden wir: Verfassung, Gesetze, Verordnungen (Verfügungen des Staats-Oberhauptes, von

¹⁾ *Cicero* de legibus. lib. I, cap. VI.

²⁾ *Aristoteles* Politik. lib. IV., cap. I, Abs. 5.

³⁾ *K. S. Zachariae* Handbuch des französischen Civilrechts, herausgegeben v. *Anschütz*. Bd. I, S. 7 u. f.

dem auch die sog. königl. Dekrete und Rescripte ausgehen) und Ministerialrescripte.¹⁾

2. Die Schwierigkeit einer Grenzbestimmung zwischen Gesetz und Verordnung hat die Praxis zu grossen Missbräuchen verführt. Eine besondere Gefahr für ein verfassungsmässig entstandenes Gesetz sind die Einführungs-patente oder Vollzugsinstructionen, mit welchen so häufig der Inhalt und Zweck desselben alterirt, oft ganz illusorisch wird. Fast jede Verordnung dieser Art ist ein deutlicher Beleg hiefür. Dergleichen Bestimmungen sollten jedem künftigen Landtage zur Sanction vorgelegt werden und bis zu diesem Momente nur als provisorische Maasregeln gelten.

§. 39

Ergebniss.

Es zeigt sich schliesslich, dass im Wesen kein qualitativer Unterschied der behandelten Begriffe gefunden werden kann und, wo er vorkommt, hat er sich vielmehr durch die Willkür der Praxis gebildet.

Beide, Gesetz und Verordnung, richten und regeln den Staat in allen seinen Daseinsbeziehungen. Alle seine Zwecke treten in ihnen hervor. Recht und Wirthschaft, Wissenschaft und Gesittung erhalten bald durch Gesetz, bald durch Verordnung Richtung und Ziel; und zwar desshalb, weil diess eine innere Nothwendigkeit ist. Es wäre unmöglich, die vielen unvorhergesehenen im bunten Wechsel des Lebens auftauchenden vorübergehenden Thatfragen durch die strengere Form des Gesetzes zu beantworten. Hier gilt es die einfachere der Verordnung wirken zu lassen, wenn auch ein bedeutender, tiefgreifender Zweck vorliegt.

Im Allgemeinen kann man folgende Unterscheidungsmerkmale aufstellen: Alle Gebote, welche die Grundlage und dauernde Form der Staatsgesellschaft regeln sollen, müssen

¹⁾ Pözl Lehrbuch des bayerischen Verwaltungsrechts. S. 2, §. 2, §. 46.

Gesetze sein. Die Verfassung im engeren Sinne kann nur durch diese ihre Geltung erhalten. Aber nicht alle Gesetze sind Verfassungsbestimmungen. Auch im Gebiete der Verwaltung sind jene ein nothwendiges Mittel der Ordnung. Freilich haben umgekehrt hier die Verordnungen allein ihre Heimath und wenn eine solche vorliegt, können wir nur von einer Verwaltungsmassregel sprechen.

Sodann können Eigenthum und Freiheit der Person, die beiden Pole, um welche das ganze staatliche Leben kreist, nur durch Gesetze ihren Inhalt und ihre Grenze finden. Gewiss ist dies, soferne eine unmittelbare Berührung dieser Cardinalgüter der Staatsangehörigen Statt hat. Denn es ist natürlich und nothwendig, dass auch die Verordnungen mittelbar und aus der Ferne auf Eigenthum und Freiheit wirken. Eine Verordnung, welche den Besuch der Gasthäuser zeitlich festsetzt, oder die Erweiterung eines Gebäudes aus polizeilichen Gründen verbietet, enthält ebenso eine Beschränkung der Person und des Eigenthums, wie ein Vereins- und Arrondirungsgesetz, wenn auch in geringerem Grade und aus grösserer Entfernung.

Das Gesetz hat endlich einen allgemeinen, principiellen Charakter, während die Verordnung mehr die besonderen concreten, in der Entwicklung des wirklichen Lebens entstehenden, veränderlichen Zwecke und Bedürfnisse zu regeln hat. Das Gesetz hat stets das ganze sich gleichbleibende Princip und System des Staatslebens vor sich, die Verordnung das bewegliche, wechselnde, thätige Moment,¹⁾ das immer nur eine Consequenz aus jenem Princip sein soll. In den constitutionellen Staaten tritt noch das unterscheidende Merkmal hervor, dass Gesetze nur von der verfassungsmässig angeordneten legislatorischen Gewalt, also vom Souverain unter Mitwirkung der Kammern gegeben werden können; Verordnungen aber der Machthaber allein mit voller Selbständigkeit erlassen kann.²⁾

¹⁾ v. Morgenstern Mensch, Volksleben und Staat. Bd. I, S. 288 u. f.

²⁾ S. noch Zöpfl Grundsätze des allgemeinen und constitutionell-mo-

Zus. Die formellen und materiellen Grundsätze der Gesetzgebungskunst zu entwickeln ist als ein Thema der Verfassungspolitik hier nicht unsere Aufgabe. Wir fügen deshalb nur einige Worte hierüber als Anmerkung bei.

Was den Inhalt anbelangt, soll vor Allem Einheit und Harmonie der Gesetze mit dem Geiste und den Bedürfnissen derer bestehen, die ihm zu gehorchen haben. Das Gewohnheitsrecht steht dieser Forderung am nächsten. Doch darf man nicht glauben, dass es das Leben zum grössten Theil erfüllt und dass das Gesetz nur als Lückenbüsser des Gewohnheitsrechtes einzutreten hat.¹⁾

Das Gesetz darf ferner keine rückwirkende Kraft äussern, keine wohlerworbenen Rechte verletzen und wo diess ausnahmsweise nöthig ist, nur gegen Entschädigung es thun. Es muss besonders sein Verhältniss zu früheren Gesetzen ähnlichen oder gleichen Inhalts ausser Zweifel setzen, Verhältnissmässigkeit der Mittel beobachten, vollziehbar d. i. möglich sein.

Besonders wichtig ist das Erforderniss der Allgemeinheit und Gleichheit des Gesetzes und der Harmonie desselben mit den jeweiligen bestimmten concreten Staatsgedanken. Es ist ein kümmerlicher Gesetzeszustand, wenn in Frankreich Gesetze, die vor und in der Zeit der Revolution, während des Kaiserreiches und in der Restaurationszeit entstanden sind, jetzt noch nebeneinander bestehen.

narchischen Staatsrechts. 3. Aufl. S. 335 u. f. — *Bluntschli* allgemeines Staatsrecht. Bd. I, S. 476 u. f. — Bd. II, S. 106 u. f. — *Hegel* Naturrecht und Staatswissenschaft. S. 207, §. 209 u. f., S. 306, §. 298 u. f. — *Schmitthenner* Grundlinien des allgemeinen oder idealen Staatsrechts. Bd. III, S. 522 u. f. — *v. Rotteck* Lehrbuch des Vernunftrechtes und der Staatswissenschaft. Bd. II, S. 311, §. 114. — *Ancillon* über den Geist der Staatsverfassung und dessen Einfluss auf die Gesetzgebung. 1825. S. 1—12. — *Montesquieu* de l'esprit des lois. tome I, liv. 1 u. 2. — *Pözl* Lehrbuch des bayer. Verfassungsrechtes. S. 23 n. f., S. 352 u. f. — Dessen Lehrbuch des bayer. Verwaltungsrechtes. S. 2, §. 2.

¹⁾ Wie *v. Radowitz* Gespräche über Kirche und Staat. S. 243.

Nicht viel besser ist der Zustand, wenn in einem deutschen Staate eine bunte Mannichfaltigkeit von Partikularrechten besteht, die nach der Zeit und dem Regierungssystem, in welchem sie geschaffen wurden, die grösste Verschiedenheit, ja die grössten Widersprüche enthalten.

Ein Gesetz, wenn es auch den Charakter der Beständigkeit und Dauerhaftigkeit an sich tragen soll, darf doch nicht in eine lykurgische Fessel der Unveränderlichkeit geschlagen werden. Es muss mit dem Staatsleben sich fortbilden.

In formeller Beziehung sei der Stoff logisch und übersichtlich geordnet, die Sprache des Gesetzes unzweideutig, gemeinverständlich und würdig. Ein Gesetzbuch, das in einer fremden Sprache spricht, ist ein Unrecht, eine Unnatur.¹⁾ Wo freilich dasselbe nicht Gemeingut der ganzen Staatsgesellschaft, sondern nur der ausschliessliche Besitz eines privilegierten, herrschenden Standes der Priester oder Beamten ist, da mag es der Idee der Regierungsform entsprechen, das Gesetzbuch in einer fremden Sprache niederzuschreiben, damit es den Regierten eine geheime Bundeslade bleibe. Das römische Recht in Deutschland ist kein Gesetzbuch des Schöffengerichtes geworden, wo Gleiche durch Gleiche gerichtet werden sollten, sondern es blieb lange der fremdländische Rathgeber des Gelehrten- und Beamtenstandes.

Der Gesetzgeber, welcher sein Gesetz in einer fremden Sprache oder weitläufigen, gelehrten Sammlungen und Bänden gibt, gleicht *Dionys* dem Tyrannen, der das Gesetz so hoch aufhängen liess, dass es kein Bürger lesen konnte.

Schliesslich soll ein Gesetz nicht in eine casuistische Kleinigkeitskrämerei verfallen, oder zu einem dickleibigen gelehrten Handbuche aufschwellen, sondern mehr vom principiellen Standpunkt aus das Leben erfassen, keine Definitionen geben, sondern allgemeine leichtfassliche

¹⁾ Hegel l. c. §. 215.

Grundsätze aufstellen, aus welchen die Vorschriften für eine Mehrheit von positiven einzelnen Fällen durch freie und selbständige Vollzieher des Gesetzes gefolgert werden können. „Ich bin der Meinung, dass mit den ins Einzelne gehenden Verfügungen in Rücksicht auf Gesetze und Verfassung der wahre Gesetzgeber sich nicht abgeben dürfe.“¹⁾

Selbstverständlich muss die Bekanntmachung des Gesetzes an die ihm Unterworfenen als eine nothwendige Bedingung seiner Anwendbarkeit geschehen.²⁾

Aber Eines ist noch zu beachten. Die wahre Vollkommenheit erreicht ein Gesetz erst durch den rechten Geist und Charakter der Staatsgewalt, welche es handhabt. Fehlt es hier, so ist das beste Gesetz den Unterthanen eine rohe, mechanische Gewalt, der sie gezwungen, im besten Falle blind gehorchen. Die Wahrheit und Gerechtigkeit in der Vollziehung schaffen aber das todte Gesetz erst in eine lebendige, redende Gottheit um, der sich die Unterthanen mit Freiheit und Liebe unterwerfen.

Man hüte sich daher auch vor Gesetzesmacherei und Vielregiererei. Eine Menge Dinge ordnet die Natur und die Sitte. Gesetze sind dann überflüssig, und wenn sie Anderes gebieten, sogar positiv schädlich. Gute Sitten sind mächtiger, als gute Gesetze.³⁾

¹⁾ *Plato* de republica lib. IV, 427.

²⁾ S. über die formellen und materiellen Erfordernisse eines Gesetzes noch v. *Mohl* l. c. S. 137 u. f. — Derselbe im Staatswörterb. v. *Bluntschli* und *Brater*. Bd. IV, Art. Gesetz, S. 267 u. f. — Dessen Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Bd. II, S. 375 u. f. — v. *Morgenstern* l. c. Bd. I, S. 273 u. f. — *Zachariae* l. c. Bd. IV, S. 20 u. f. — Deutsche Vierteljahrsschrift. 1861. Hft. III, S. 189 u. f. — Siehe noch *Schäffle* die Konkurrenz der Organe des Staatslebens; Beiträge zu einer Revision der Grundbegriffe der neueren Staatslehre. Zeitschr. f. d. ges. Staatswissenschaft. Jahrg. XVIII. S. 520 u. f., welche Abhandlung leider zu spät in unsere Hände gelangte.

³⁾ *Plato* l. c. Gesetz Recht und Moral siehe *Rössler* System der Staatslehre. S. 410 u. f.

ELFTES CAPITEL.

Von den Verwaltungssystemen.

§. 40.

Allgemeine Bemerkung.

Die vollkommene Verwirklichung der Staatsidee ist durch die Einrichtung des Verwaltungsorganismus wesentlich bedingt. Dieser Punkt ist für die Staatsgewalt um so wichtiger, je mehr die Aufgabe des Staates mit der fortschreitenden Kultur der Menschheit an Grossartigkeit und Vielseitigkeit zunimmt. Die grössten Opfer gehen spurlos verloren, die besten Absichten vereiteln, wenn es der Organisation der Verwaltung an Zweckmässigkeit gebricht.

Zwei Systeme kennen wir, nach welchen die Administration hauptsächlich ihre Ordnung und Regelung findet, das Provinzial- und das Realsystem.

In jenem wird die administrative Aufgabe des Staates in den einzelnen Theilen desselben, die wir Provinzen nennen wollen, nach dem eigenthümlichen historisch gewordenen Normen und Formen erfüllt. Jede Provinz hat ihr besonderes Verwaltungssystem, welches in seiner Spitze bald fester bald lockerer mit der Centralgewalt in Verbindung steht.

Das Realsystem ordnet den Gang der Verwaltung nach dem Gegenstand und breitet dasselbe Gesetz der administrativen Ordnung und Thätigkeit über den ganzen Staat aus. Jede Aufgabe an allen Punkten des Staatsgebiets findet Ausgang und Ziel im Centrum der höchsten Staatsgewalt.

Denken wir uns ein Mal das Territorium als einen Kreis, der seine Radian an die Peripherie sendet, das andere Mal diese Fläche aus mehreren kleinen Kreisen bestehend, deren Mittelpunkte mit dem Centrum der ganzen Kreisfläche in Verbindung steht, so haben wir im ersten Fall das Real- im zweiten das Provinzialsystem geometrisch dargestellt.¹⁾

§. 41.

Das Provinzialsystem.

Setzen wir die Betrachtung unseres Gegenstandes im Einzelnen fort, so finden wir, dass es bei dem Provinzialsystem keineswegs auf Gleichförmigkeit und Einheit in der Anordnung abgesehen ist. In jeder Provinz kann die Einrichtung der Behörden nach Art und Zahl verschieden sein und es kommt vielmehr darauf an, die hergebrachten geschichtlich begründeten Zustände des Landes in Rücksicht zu ziehen und zu wahren. Dieses System fügt sich der eigenthümlichen Natur der Landestheile und seiner Bewohner, indem es nach den gegebenen Kultur- und Rechtsverhältnissen derselben administriert.

Jede einzelne Provinzialverwaltung ist allerdings wieder nach den Hauptgattungen der Geschäfte abgetheilt und in einem obersten Organ vereinigt, welches auch die Verbindung der einzelnen Landestheile mit der Centralgewalt vermittelt, damit die territoriale Absonderung und Gliederung des Orga-

¹⁾ *Malchus* Politik der inneren Staatsverwaltung. Bd. I, S. 5 u. f. — *v. Mohl* Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 644 u. f. — *v. Rotteck* Lehrbuch des Vernunftrechts. Bd. II, S. 286 u. f. — *Pöliz* Grundriss für encyclopädische Vorträge. 1825. S. 188 u. f. — *Schön* die Staatswissenschaft geschichtsphilosophisch begründet. S. 130 u. f.

nismus in der Staatsverwaltung ihre Einheit wieder findet. Diese ist um so nothwendiger, als manche Staatszwecke die engen Grenzen der Provinzen überschreiten und die gemeinsame und einheitliche Bethätigung aller Kräfte unumgänglich erfordern.

In den einzelnen Provinzen sind es die Kreis- und Provinzialstände, gebildet aus den Vertretern der Communen und Stände, welche die lokalen und provinziellen Interessen berathen und verfechten, die Behörden controliren und der Oberleitung, der höchsten Provinzialinstanz, unterstützend und überwachend zur Seite stehen.

Fragen wir nach der Zweckmässigkeit dieses Systems für die Staatsverwaltung, so können wir dasselbe nicht absolut empfehlen. Es hat seine Licht- und Schattenseiten.

Unter den Vorzügen tritt vor Allem die liberale Würdigung und Wahrung der historischen Rechte der verschiedenen Landestheile und ihrer Stämme hervor. Wie sich aus der früheren Corporationsverfassung des Mittelalters die eigenthümlichen Rechts-Institutionen und Gewohnheiten entwickelt haben, so können sie durch die Provinzialverwaltung in ihrer Eigenthümlichkeit erhalten und fortgebildet werden, sofern sie nicht dem concreten Staatsgedanken störend entgegenreten. Die Behörden haben auch meistens in den einzelnen Fällen eine genauere Sachkenntniss. Durch die schonende Berücksichtigung der ganzen Cultur- und Lebensweise werden für eine neue Staatsgewalt viel stärkere Sympathien in den Provinzen gewonnen und dieselben fester mit dem Gesamtstaat verbunden ¹⁾ als durch rücksichtslose Aufdringung eines allgemeinen Verwaltungsprincips. Die Unbequemlichkeit der individuellen Behandlung wird durch die politischen Vortheile weit aufgewogen. ²⁾ Diese Regierungsweise fördert auch den conservativen Sinn, durch welchen ein starker Damm gegen neuerungssüchtige Bestrebungen gebildet wird.

¹⁾ *Zachariae* Vierzig Bücher vom Staate. Bd. II, S. 162.

²⁾ *v. Mohl* Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Bd. II, Thl. I, S. 347.

Ferner wird durch das Provinzialsystem für den Gesamtstaat relativ eine grosse Erleichterung der administrativen Geschäftslast und eine bedeutende Verringerung der Regierungskosten herbeigeführt.

Endlich reihen wir auch noch den negativen Vorthail an, dass die in den einzelnen Provinzen möglicher Weise vorkommenden politischen und culturlichen Missverhältnisse durch die provinziellen Schranken in ihrer Gemeinschädlichkeit begrenzt werden; freilich liegt andererseits der Nachtheil durch die Beschränkung günstiger Umstände auf bestimmte Landestheile zu nahe.

Dagegen haben wir als besondere dunkle Seiten dieses Systems folgende hervorzuheben.

Jene liberale Wahrung und Pflege der provinziellen Interessen und Stammeseigenthümlichkeiten hegt eine der Einheit der Staatsregierung gefährliche Sonderbestrebung. Sitte und Recht, die ganze Cultur und Lebensweise bilden sich in den einzelnen Provinzen zu einem schroffen, streitsüchtigen und unbeugsamen Particularismus aus. Es wird der Mannichfaltigkeit und Individualität die Einheit, der Vergangenheit die Gegenwart, dieser die Zukunft geopfert. Jede Reform muss der Bequemlichkeit im Besitze des Hergebrachten weichen. Ruft das Bedürfniss der Zeit zu einer grossen gemeinsamen That im Interesse des allgemeinen Volks- und Staatswohls, so scheitern nicht selten alle guten Bestrebungen und Absichten an der Schwierigkeit einer patriotischen Annäherung und Verbindung. Dem Staate fehlen die Regierungsmittel, um mit Nachdruck und Consequenz auf die Provinzen einzuwirken und dieselben zum gemeinschaftlichen Handeln für die gute Sache anzutreiben. Die individuelle Verschiedenheit der Provinzen, welche eine wohlthätige Belebung des politischen Geistes sein kann, bildet sich zuletzt zu einer atomisirenden Feindseligkeit aus, in der jede mit zäher oft kleinlicher Leidenschaft von der Staatsgewalt sich zu emanzipiren und eine eigene Souverainität zu gründen strebt. Besteht nicht eine Provinz oder ein Theil des Staates, der durch räumliche Grösse, durch Culturkraft und Geist eine thatsächliche Ueber-

legenheit besitzt und dadurch die übrigen zu beherrschen und nach und an sich zu ziehen vermag, so zerstiebt früher oder später das ganze Reich. Hier kann oft nur eine starke, unerbittlich durchgreifende Centralgewalt retten.

Dieses System kann aber auch an dem Nachtheil der Vervielfältigung und Verwicklung der Administration leiden. Sehr häufig hindern unzeitgemässe Einrichtungen aus der Vergangenheit und lächerlicher umständlicher Partikularismus die Durchführung einer Aufgabe. Ein solcher bunter, vielgestaltiger Verwaltungsorganismus bringt zuletzt auch für die oberste Staatsregierung seine Schwierigkeiten und Belästigungen mit sich.

Endlich verringert sich der oben erwähnte ökonomische Vortheil bei genauer Berechnung oft nur zu einer Vereinfachung des Finanzgeschäftes. Wenn auch die Provinzen viele und bedeutende finanzielle Lasten übernehmen und dadurch die Finanzverwaltung erleichtern, so kommt die Administration im Einzelnen für sie und schliesslich auch im Gesamtergebnisse doch viel theurer zu stehen, als wenn sie das bescheidene Glied einer einheitlichen, grossen Verwaltung bilden würden.

Dieses System der Administration hat seine Heimath vorzüglich in den grossen aus verschiedenen Nationalitäten und Stämmen zusammengesetzten Staaten, welche durch die allmähliche Erwerbung und Verbindung vormals selbständiger Länder und Provinzen sich gestaltet haben, auch sonst in grossen einheitlichen Staaten mit schroffen natürlichen Gegensätzen. Praktische Beispiele hiefür liefern Grossbritannien, Schweden und Norwegen, Amerika, Oesterreich. Ein treffliches Muster für dieses System war im deutschen Reich der corporative Geist des Mittelalters, der sich so gern mit dem historischen Rechte und der Väter altem Brauch und Herkommen begrenzte.¹⁾

¹⁾ Ueber das Provinzialsystem s. besonders *Rehberg* über die Staatsverwaltung deutscher Staaten. Hannover 1807. S. 26 u. f.

Das Realsystem.

Das gerade Gegentheil der besprochenen Einrichtung der Verwaltung ist das Realystem. Hier wird der Grundsatz der Gleichförmigkeit und Gleichartigkeit auf's Strengste festgehalten. Die Gesamtverwaltung wird nach Hauptgattungen der Geschäfte geschieden, für welche oberste Behörden (Ministerien) bestellt werden. Diese handeln unmittelbar für die souveraine Staatsgewalt, in welcher sie ihren einigenden Mittelpunkt finden und sind weiter nach Unten in leitende Ober- und vollziehende Unterbehörden abgetheilt. Eine gleich grosse Abhängigkeit verbindet alle Stufen unter einander und mit dem höchsten Willen, in welchem jede Entscheidung, jede Handlung bei allen Aemtern ihr letztes Motiv findet, sei es, dass ein ausdrücklicher Befehl für einen besonderen Fall vorliegt oder eine allgemeine Entschliessung für eine Reihe von verwandten Fragen gegeben ist.

Dieser Grundsatz der Einheit und Gleichförmigkeit durchzieht das ganze Land, so dass dieselbe Sache gleichsam überall durch dieselbe Form getrieben wird. Weder natürliche Gegensätze in den territoriellen Verhältnissen, noch nationale oder Stammesverschiedenheit haben einen Anspruch auf besondere Berücksichtigung und Behandlung.

Wir haben hier ein künstliches System im wahrsten Sinne des Wortes, dessen Theile wohlberechnet in einander greifen und das durch einen Federdruck nach allen Seiten sich in Bewegung setzt. Die Gehorchenden kennen nur einen Gebieter und dasselbe Gesetz und sehen sich zu einem Staate mächtig verbunden.

Sehen wir uns nach den guten und schlimmen Seiten dieses Systems um, so gewahren wir als erstere folgende:

Ein solch' gleichförmiger, genau in einandergefügter Mechanismus zeichnet sich durch Einfachheit und Schnelligkeit der Geschäftsführung aus, und damit geht auch der gewichtige Vorthail einer wohlfeilen Administration für das ganze

Volk im letzten Rechnungsergebnis Hand in Hand, wenn auch der Gesamtstaat eine grössere Last der Amtirung und relativ mehr Kosten übernehmen muss, als beim Provinzialsystem.

Ein weiterer Vorzug liegt darin, dass ein bestimmter Plan, ein grosser Zweck zum Wohle des Ganzen mit Leichtigkeit realisirt werden kann. Eine neue Einrichtung, ein Rechts- und Culturgesetz kann in allen Landestheilen mit demselben Mittel und zu gleicher Zeit als Gemeingut für das ganze Volk in's Leben gerufen werden. Auch ist dieses System der Einführung constitutioneller Gesetze und der Wirksamkeit der Volksvertretung günstig. Diese ist hier einheitlicher und steht in unmittelbarer Beziehung zum Ganzen. Solche Vorzüge haben eine grössere politische Gemeinsamkeit, ein höheres nationales Bewusstsein in weiterer Folge. Man darf ferner nicht übersehen, dass eine derartige Form und Methode zu administriren einen starken Hebel für das Ansehen und die Macht der Staatsgewalt bildet. Sie kann überall und in gleichem Grade der Macht handelnd auftreten, die Beamten an allen Orten gleich vortheilhaft verwenden und da dieses System nach allen Richtungen eine weithin offene Perspective gewährt, Aufsicht und Controle von einem Punkt aus mit grosser Leichtigkeit bei verhältnissmässig geringen Opfern üben.¹⁾

Diese Vorzüge tragen aber zum Theil nothwendig den Keim verderblicher Folgen mit sich.

Die absolute formelle Gleichheit in der Verwaltung führt zu einem rücksichtslosen Mechanismus, der alles individuelle Leben tödtet. Sie ist nur eine scheinbare Gleichheit vor dem Gesetze, welche zur gröbsten materiellen Ungerechtigkeit sich ausbilden kann. Die Anwendung derselben Verwaltungsmethode in allen politischen Verhältnissen, in denen deutlich die verschiedensten Bedingungen gegeben sind, muss das wahre Ziel der Aufgabe verfehlen.

Die strenge Gliederung und Unterordnung der Behörden,

¹⁾ Für das Realsystem *Malchus* Politik der inneren Staatsverwaltung. Bd. I, S. 6.

das pedantische Aneinanderreihen der einzelnen Amtshandlungen wird den Geschäftsgang verwickeln und erschweren, daher auch vertheuern, besonders aber eine nicht zu bewältigende Geschäftslast bei den obersten Stellen zur Folge haben.

Ein solches mechanisches System nivellirt nicht bloss die Individualität des Volkslebens, sondern es hemmt auch alle freie, geistige Bildung und Bewegung des Beamtenstandes, der nur in einem todten Formalismus zu denken und zu handeln gezwungen ist.

Sehr häufig wird von Oben aus weiter Ferne ein Gebot erlassen, das bei seinem Zielpunkt angelangt mit dem Sachverhalt nicht mehr congruent ist. Die Mittel der Beobachtung waren den Dimensionen nicht gewachsen und hier stellt sich die Erfahrung, wie bei der Astronomie ein, dass der geringste Fehler an einem Instrument oder in der Behandlung desselben ungeheure Differenzen erzeugt, wenn es auf sehr fern gelegene, complicirte Verhältnisse wirken soll.

Nichts destoweniger ist aber der äussere Beamte gezwungen, zur Ausführung zu schreiten. So leicht aber im Real-system ein Vorthail zum Besten des Ganzen verwerthet wird, so schnell kann ein Uebel in der Verwaltung gemeinschädlich werden.

Durch diese Centralisation ist ferner alles Leben an einen Ort gedrängt. Nicht bloss das geistige und culturliche Leben geht von dort aus und flüchtet sich dahin, sondern auch in materieller Beziehung zieht dieses System alles Mark aus den Provinzen und führt es der Hauptstadt zu. In grösseren Staaten ist der Sitz der höchsten Regierungsbehörde für die meisten Staatsangehörigen zu entlegen, die dann ohne höhere Controle und Stütze den Unterbehörden überlassen sind und grossen Zeit- und Kostenaufwand daran setzen müssen, wenn sie ihr gutes Recht durch eine höhere Instanz festgesetzt und vollzogen haben wollen.

Endlich wird durch die rücksichtslose Verletzung der historischen Eigenthümlichkeiten der an Natur und Charakter verschiedenen Landestheile der wahre politische Gemeinsinn und Patriotismus mehr untergraben als gefördert. Die poli-

tische Einheit ist nur ein hohles Schema. Denn Sitte, Gewohnheit, Recht, Sprache und Religion müssen weichen, um der Einheit und Gleichförmigkeit in der Verwaltung Platz zu machen.

Selbst die Gemeinden werden bei diesem Systeme keine grosse Selbständigkeit haben können, da ihre Vorstände zu reinen von Oben bestellten Lokalbeamten herabgesetzt sind. Es zeigt sich desshalb in einem Volke, dessen Theile eine verschiedene Abstammung und Geschichte haben, nicht selten eine starke Opposition gegen eine solche Gebundenheit und Fesselung. Diese erhebt sich um so mehr, als die Centralisation dem Streben nach Absolutismus eine sehr hilfreiche Hand bietet. Wir sehen daher sowohl kühne Reformatoren, wie Friedrich den Grossen, Joseph II., als auch gewaltsame und gemeinherrschaftsüchtige Naturen diesem Systeme sich zuwenden.

Der Despotismus, sagt *Montesquieu*, kann durchaus keine Mannichfaltigkeit leiden, sondern wünscht überall nur das Eine und Gleichförmige, das ihm gefällt und tauglich ist, seinen Willen so schnell und ausgedehnt als möglich zu verwirklichen. Doch kommt es zuweilen vor, dass absolute Regierungen mit diesem System Communalfreiheiten und Provinzialstände gewähren, um ein versöhnendes Surrogat für die Nationalvertretung, die sie nicht vertragen können, zu bieten.

§. 43.

Ergebniss.

Diese Betrachtung überzeugt uns, dass Einrichtungen von so zweiseitiger Natur nur einen relativen Werth haben können. Jedes System hat sein bestimmtes Volk und seine besondere Zeit, und wenn auch alle Bedingungen für das eine oder andere gegeben sind, so ist doch keines in seiner ausschliesslichen einseitigen Durchführung vortheilhaft. Die Centralisation würde in ihrer äussersten Schroffheit alle Individualität despotisch negiren und eine Verflachung des Volks-

charakters bewirken; das Provinzialsystem aber in seinem Extrem einen zersetzenden Partikularismus erzeugen.

Wir finden auch kein System ganz ausschliesslich in Anwendung, sondern eine Mischung beider mit der Prävalenz des einen oder andern. Das Provinzialsystem wird besonders dann zu empfehlen sein, wenn verschiedene gleich starke Volksstämme zum Staate gehören, die wenig oder keinen Charakterzug gemein haben, oder wenn die Regierung neue Provinzen erwirbt, die an ihrer historischen Ueberlieferung mit einem zähen Sonderpatriotismus festhalten.

Ist der Staat in der glücklichen Lage, sein Volk durch nationale Einheit verbunden zu sehen, so sind es vielleicht natürliche territoriale Gegensätze, welche das Provinzialsystem nothwendig machen. Die Verwaltung hat andere Zwecke in einem Gebirgsland zu verfolgen, andere bei den Bewohnern der Ebene; verschieden sind die Interessen der Küstenbewohner und der Binnenländer, der Ackerbau treibenden und der gewerblichen Bevölkerung, für Stadt und Land und nach dieser Verschiedenheit haben sich auch die administrativen Massregeln zu richten.¹⁾

Diese nationale und provinzielle Gliederung der Verwaltung, so sehr sie für eine gerechte und freisinnige Regierung geboten ist, muss aber wegen ihres centrifugalen Charakters zuletzt durch die Grundsätze des Realsystems ein starkes Gegengewicht erhalten. In ihnen müssen die einzelnen Landestheile nach Oben ihren Einheits- und Mittelpunkt finden. Das Realsystem soll insbesondere alle jene Interessen ergreifen und behandeln, welche, um kurz zu sein, einen Zug zur Gemeinsamkeit verrathen. Hierher gehören die Verfassungsgrundsätze über Eigenthum und Freiheit der Person, die unmittelbaren Consequenzen aus der dem Staate eigenthümlichen Regierungsform z. B. das Kirchenpatronat für die protestantische Kirche in der Monarchie; Criminalgesetze, die Militär- und Steuerpflicht, die Lehr-, Lern- und Gewissensfreiheit,

¹⁾ Siehe oben das Capitel Natur und Staat. S. 114 u. f.

während die Sprache, die kirchlichen Interessen, ökonomische Culturgesetze das Realsystem nicht vertragen können.¹⁾

Alle Mittel der Gewalt, einer Sprache in einem Staat die Gemeinherrschaft zu erringen, sind eitel, wenn sie nicht selbst durch die Macht ihres Geistes das Staatsgebiet erobert. Andererseits werden z. B. die slavische und ungarische Bevölkerung durch ihre leidenschaftliche Opposition gegen die Sprache der deutschen Nation doch nicht verhindern können, dass der Geist derselben ihre Nationalität, Cultur und Sprache einst unterjochen und verschlingen wird.

Ausserdem hat das Realsystem vorherrschend seinen Platz in kleineren Staaten und solchen, in denen Sitte, Recht und Stammeseigenschaften der Bewohner wie die Landesgestaltung keine grosse Verschiedenheit zeigen, dann in solchen, welche eine grosse politische Reife des Volkes und einen hohen Grad des Vertrauens zwischen diesem und der Regierung erkennen lassen, so dass das Volk manche administrative Aufgabe willig übertragen erhält und vollbringt, andererseits die Regierung mit Freiheit und Energie vorgehen kann, ohne in ein gefährliches Bevormundungssystem zu gerathen oder nur die Besorgniss eines solchen zu erregen.

Unter allen Umständen muss aber eine ausgedehnte Gemeindefreiheit und Autonomie in dem Realsystem gewährt werden und mit demselben eine starke Nationalvertretung verbunden sein, welche den despotischen Bestrebungen entgegenwirkt.

Sehr wohl lässt sich bei der allgemeinen Nationalrepräsentation eine Controle und ein Beirath für die Provinzen und Kreise denken, welche sich auf locale und nationale Angelegenheiten beziehen, wobei der Rath und das Urtheil der Eingesessenen nur von Vorthail sind und die Einheit der allgemeinen Administration durchaus nicht gefährden. Freilich muss der Provinz- und Kreisrath schweigend zurücktreten, wenn es sich um allgemeine den ganzen Staat ergreifende

¹⁾ v. Morgenstern Mensch, Volksleben und Staat. Bd. I, S. 246 u. f.
— Bluntschli allgemeines Staatsrecht. Bd. I, S. 68 u. f.

Fragen handelt. Kommen dagegen partikuläre Interessen, wohl erworbene und begründete provinzielle Rechte zur Sprache, so könnte eine Nichtberücksichtigung oder gar Verletzung derselben nicht einmal durch den einstimmigen Beschluss der gesamten Nationalvertretung gerechtfertigt werden.¹⁾

Zus. 1. Die Wahrung und Schonung der provinziellen Interessen kann auch zur Uebertreibung werden. Es ist kleinlich und unzweckmässig, Ueberreste historischer Verschiedenheiten, welche die fortschreitende Cultur unaufhaltsam zerstören wird, durch äussere Einrichtungen für alle Zeiten retten zu wollen. Besonders gefehlt ist es, Gerichtssprengel und Verwaltungsbezirke nach historischen Gesichtspunkten abzutheilen. Wozu soll es dienen, da doch allen Stämmen dasselbe Verwaltungssystem gemeinsam ist? Die Zweckmässigkeit der Administration wird verhindert, man geräth in Widerspruch mit den territorialen Verhältnissen und diess um so mehr, wenn die Grenzen der Stammesverschiedenheit sich bis zur Unkenntlichkeit in einander verlieren.

2. Man kann eine Begründung verlangen für die Behandlung formaler Punkte aus der Verfassung in einem Werke, welches sich die Entwicklung der materiellen Grundsätze der Staatsverwaltung zur Aufgabe gestellt hat. Wir können hiefür nur auf die Wichtigkeit jener verweisen. Einige der hier behandelten Capitel aus dem formalen Gebiet der Einrichtungen des Verwaltungsorganismus haben einen so grossen Werth für die materiellen Grundsätze der Administration und stehen mit diesen in so naher Beziehung, dass eine Besprechung derselben im allgemeinen Theile unseres Werkes vollkommen gerechtfertigt ist. Man müsste denn die Wiederholung von Zwischenerörterungen und Nebenbemerkungen am speciellen Orte, wo sich jene wichtigen Formfragen aufdringen, der vorliegenden Methode vorziehen.

¹⁾ v. Mohl Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 647 u. f. — v. Rotteck Lehrbuch des Vernunftrechts. Bd. II, S. 289 u. f.

ZWÖLFTES CAPITEL.

Von der Gliederung und Abstufung der Behörden. Bureau- und Collegialsystem.

§. 44.

Allgemeines.

Das Gesetz der Arbeitstheilung ist eine Erscheinung der höheren Cultur. Es hat seine Bedeutung nicht bloss im Bereich der Güterwelt, sondern es ist auch für das geistige Leben eine Bedingung des wahren Fortschritts. Dort ist es das erste und wichtigste Gesetz, welches allein die ungeheuere, durch die Kultur gesteigerte Aufgabe der Nationalwirthschaft zu lösen vermag. Aber auch der Beruf des Staates wächst mit der Kultur an Schwierigkeit nach Inhalt und Umfang und fordert die Theilung der Berufsthätigkeit, um die Grösse der Aufgabe zu überwinden.

Freilich ist die Gliederung der Arbeit in der Wissenschaft und Politik von ganz besonderer Art, wenn auch die Folgen derselben in diesen Gebieten den Vortheilen in den anderen allgemein gleich stehen.¹⁾ Die Wirthschaft, welche viele

¹⁾ *Adam Smith* Untersuchungen über das Wesen und die Ursachen des Nationalreichthums. Deutsch von Stirner. Bd. I, S. 11 u. f., Bd. I, chap. 1 u. f. — *Rau* Grundsätze der Volkswirthschaftslehre. 6. Aufl. S. 130 u. f. *Roscher* System der Volkswirthschaft. Bd. I, S. 75 u. f. der 1. Aufl.

mechanische Beschäftigungen enthält, ist durch die Einseitigkeit der Arbeitstheilung nicht so grossen Nachtheilen ausgesetzt, als die Wissenschaft, ein organisches Reich. Diesem können durch den geistlosen Mechanismus, welcher durch eine extreme Absonderung der Beschäftigungen bekanntlich entsteht, die verderblichsten Folgen bereitet werden. „Auch hier bewährt sich der Satz“, sagt *Roscher*, „dass jede übermässige Arbeitstheilung, wo der weitere Zusammenhang und tiefere Lebensgrund aller Wissenschaften aus dem Bewusstsein verschwindet, die geistige Gesundheit und Freiheit untergräbt.“¹⁾ Es ist also das erste Erforderniss, dass sich durch die Gliederung der Arbeit in der Wissenschaft der rothe Faden der organischen Einheit und Totalität aller Wissenschaften als eine leuchtende und leitende Idee hindurchzieht, dann wird die Berufstheilung segensreich wirken. Dieses Erforderniss muss um so gewissenhafter beobachtet werden, als die Arbeitstheilung für die Wissenschaft nun auch unvermeidlich geworden.

Auf einer niederen Entwicklungsstufe des geistigen Volkslebens ist es keine grosse Kunst, Meister in allen Wissenschaften zu sein. Es gehört die Zeit noch nicht lange der Vergangenheit an, in der jeder Professor alle Disciplinen seiner Fakultät gelesen, in der jeder Verwaltungsbeamte in sämtlichen Zweigen der Administration fungirte. Allein die Polyhistoren und Universalgenie's verschwinden immer mehr. Wenn auch hie und da eine seltene eminente Begabung ein grosses Wissensgebiet theoretisch beherrscht, so sind doch in der Praxis die Universalgenie's eine physische Unmöglichkeit geworden. Ein literarisches Zeichen solcher höher gebildeten Zeit sind viele encyclopädische und lexikonartige Werke. Sie sind eine nothwendige Ergänzung der einseitigen Berufstheilung, durch das Seitenstück derselben, der Arbeitsverbindung entstanden, um den Sinn für das Allgemeine und Ganze zu geben. Von den geistlosen, verflachenden Universalwerken für die Modebildung wollen wir nichts wissen.

Auf der niederen Bildungsstufe wird leicht jedes Werk

¹⁾ *Roscher* l. c. S. 90, n. 2.

zu einer Encyclopädie, weil es ein Geringes ist, das gesammte Wissensgebiet mit einem Blick zu beherrschen.

§. 45.

Von der Gliederung der Behörden.

Für den Staatsberuf verlangen wir nun folgende Gliederung. Die Staatsgewalt muss nach den Hauptgattungen ihrer Thätigkeit oberste Organe ihres Willens schaffen (Ministerien). Zu diesem Zwecke theilt man im Allgemeinen die Staatsverwaltung in eine äussere und innere. Diese zerfällt weiter in die specifisch verschiedene Richtung der Justiz und der Administration im engeren Sinn. Die letztere kann wieder in die Zweige des Kultus, der Finanzen, der Volkswirthschaftspolitik und des Kriegswesens geschieden werden. Auf diese Weise haben wir sieben oberste Organe für die Staatsgewalt gefunden. Die Abtheilung für die Polizei haben wir absichtlich übergangen; sie ist ebenso schwankend, wie ihr Begriff geworden.

Für die Volkswirthschaft finden wir nicht immer ein besonderes Departement, sondern sie wird oft mit der Polizei dem Ministerium des Inneren im engeren Sinne überwiesen (Sachsen, Baden), oder es wird ein Zwitterding von Ministerium und Sektion geschaffen, das einem der übrigen Chefs anvertraut wird (Bayern). Und doch kann man behaupten ohne materialistisch zu sein, dass in unserem ökonomischen Zeitalter ein Ministerium der wirthschaftlichen Interessen ebenso nothwendig und wichtig ist, wie das für Kirchen- und Schulangelegenheiten, vorerst abgesehen von der Grösse des Landes.

In manchem Staate sind mit grossem sachlichen Interesse besondere Departements sowohl für Handel und Gewerbe, als auch für die landwirthschaftlichen Angelegenheiten ausgeschieden (Preussen).¹⁾ Zuweilen findet man die obige Reihe durch besondere Ministerien für Bauwesen, für die Münzangelegen-

¹⁾ Kolb Handbuch der vergleichenden Statistik der Völkerzustands- und Staatenkunde. 2. Aufl. S. 148.

heiten, für die Marine vergrössert, wie es eben der Umfang und die Lage des Landes erheischt.¹⁾

Jedem dieser Gebiete muss ein selbständiger Vorstand mit strenger Verantwortlichkeit gegeben werden.

Wir lassen uns nicht tiefer ein auf die unhaltbare Ansicht, welche nur ein Gesamtministerium mit einzelnen abhängigen Sektionen empfiehlt, dem nur ein verantwortlicher Chef gebieten soll. Diese Einrichtung widerspricht dem Grundsatz der Arbeitstheilung und würde in der Verantwortlichkeit und Geschäftsführung eine erdrückende Last auf das Haupt des einen Ministers wälzen.

Da die einzelnen Ministerien selbst verschiedene umfangreiche Geschäftszweige enthalten, so können sie in Sektionen mit einem besonderen Referenten gegliedert werden, der auf Befehl des verantwortlichen Ministers und in Abhängigkeit von ihm handelt.²⁾

Statt dieser Abtheilungen in den Hauptdepartements zieht man für wichtige umfassende Verwaltungsgegenstände sogenannte Centralbehörden vor, die eine besondere Stellung zu den Ministerien und den unteren Behörden einnehmen. Sie sind hauptsächlich dazu bestimmt, den unmittelbaren Verkehr zwischen der Regierungsgewalt und dem äusseren Leben und den unteren Behörden zu vermitteln und man glaubt, dass er dadurch am einfachsten und schnellsten hergestellt wird. Diess ist jedoch irrig. Sind die Centralstellen den Ministerien gleich geordnet, so führe man sie als solche auf; wozu die Mannichfaltigkeit in der Einrichtung und Benennung von Behörden? Auch die Ministerien und ihre Sektionen können nöthigen Falls mit den Elementarbeamten verkehren, wenn es ihnen beliebt. Sind sie aber dem Ministerium untergeordnet, so hat man doch Mittelbehörden geschaffen, die gegen die andern den Nachtheil haben, dass sie aus der Ferne re-

¹⁾ *Malchus* Politik der inneren Staatsverwaltung. Bd. I, S. 30 u. f.

²⁾ Siehe noch über die Hauptzweige der Administration v. *Rotteck* Lehrbuch des Vernunftrechts. Bd. II, S. 293 u. f. — v. *Mohl* die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Bd. II, S. 543 u. f. S. 554 u. f.

gieren und die fraglichen Angelegenheiten sämmtlich auf einem Punkt concentriren. Dieser Umstand macht eine unverhältnissmässig starke Besetzung nöthig und verursacht eine Verwicklung der Geschäfte. ¹⁾

§. 46.

Vom Staatsrath.

Eine andere wichtige oberste Behörde ist der Staatsrath, das Ephorat der Spartaner, der Senat der Römer. Er soll aus einer Elite von Staatsmännern gebildet, ein Rath der Weisheit und Gerechtigkeit in den wichtigsten Angelegenheiten des Staates sein. Er steht mit dem Ministerium nach formalem Rechte in derselben Rangordnung, aber moralisch darf man sagen ist er über demselben erhaben. Denn seine Hauptaufgabe ist es, das Mass der Regierungsgewalt der Minister zu überwachen und das Urtheil über ihre Verantwortlichkeit zu fällen, wozu weder der Monarch noch das Volk die wahre parteifreie Stellung einnehmen.

Der Staatsrath ist theils berathende, theils entscheidende Behörde. Die wichtigsten Gegenstände, welche ihm in jener Eigenschaft zustehen, sind Entwürfe der Gesetzgebung, der Generalfinanzetat, Beschwerden der Kammern wegen Verfassungsverletzung, Indigenatangelegenheiten, ferner Controversen beim Vollzug der Gesetze, Kompetenzconflikte der Ministerien, die Organisation der Staatsanstalten, allgemeine organische Verwaltungsnormen, Beschwerden wegen Amtshandlungen der Minister.

Als erkennende Stelle entscheidet²⁾ der Staatsrath vorzüglich über Recurse der Staatsangehörigen wegen Kränkung wohlerworbener Rechte, in Expropriationssachen, in administrativen Streitsachen, in Kompetenzconflikten der unteren

¹⁾ Siehe noch *Malchus* l. c. S. 11 u. f.

²⁾ In Bayern wird die Berathung in rechtlich nothwendige und mögliche d. h. Begutachtung geschieden. *Pözl* Lehrbuch des bayerischen Verwaltungsrechts. S. 100 u. f.

Behörden, ferner über Recurse der Staatsbeamten gegen Strafverfügungen der Minister, der Advokaten wegen Disciplinarstrafen, endlich in der Frage, ob ein Staatsbeamter vor Gericht zu stellen sei.

Die Nothwendigkeit und Zweckmässigkeit dieses Instituts ist in der Theorie und Praxis ausser Frage. Besonders ist die der Regierung zustehende Initiative der Gesetzgebung durch eine Behörde bedingt, welche Umsicht und Reife der Beurtheilung, Freiheit und Würde in Bezug auf Stellung in einem höheren Grade, als dies bei anderen Behörden thunlich ist, in sich vereinigt.

Der Staatsrath ist in der Regel aus den königlichen Prinzen, den aktiven Ministern, den höchsten Kron- und Staatsbeamten, dann aus den vom Monarchen zu Staatsräthen ernannten Männern zusammengesetzt und wird von dem höchsten Träger der Staatsgewalt, dem Könige, eventuell auch dem Kronprinzen geleitet. Dieses Institut, welches uns in England unter dem Namen Geheimrath begegnet, findet sich in den meisten monarchischen Staaten der neueren Zeit. Es wurde in der besprochenen Eigenschaft und Machtbefugniss in Frankreich durch die vierte Constitution vom 13. Dezember 1799 und 18. Februar 1800 zuerst ins Leben gerufen.¹⁾

§. 47.

Von der Abstufung der Behörden.

Die obersten Organe, die Ministerien, theilen sich nach Unten in obere, leitende Mittelbehörden und münden in den untersten vollziehenden Aemtern aus.

In jenen laufen wieder mehrere Hauptgattungen der Verwaltungsgeschäfte zusammen, die erst in den äussersten Stellen eine Trennung erfahren. Das Justiz- und Kriegsministerium haben immer ihre eigenen Mittelbehörden, während die commerciellen, polizeilichen, finanziellen und Cultus-Angelegenheiten in einer gemeinschaftlichen Oberbehörde wieder zusammen-

¹⁾ *Bluntschli* Allgemeines Staatsrecht. Bd. II, S. 157 u. f. — *v. Rotteck* Lebrbuch des Vernunftrechts. Bd. II, S. 302 u. f.

treffen. Eine solche Verbindung ist hier thunlich, da der territoriale Umfang der Competenz wie die Grösse der Geschäftslast in den Kreisen, welchen diese Behörden vorstehen, bedeutend abnimmt.

Ihre Aufgabe besteht vorzüglich darin, die administrativen Angelegenheiten der Provinzen zu ordnen, die unteren Vollzugsstellen zu controliren, Beschwerden und Recurse gegen dieselben zu bescheiden, auch selbständige administrative Anordnungen und Entschliessungen in einer meist streng zugemessenen Grenze für ihre Landesabtheilungen zu geben. Für die obersten Organe sind sie natürlich selbst vollziehende Behörden.

In Beziehung auf jene Grenze verlangt das Princip des Provinzialsystems nach seiner guten Seite hin eine grössere Freiheit und Macht für die mittleren Regierungsbehörden, denn sie stehen den Verhältnissen des Landes näher, können mit unbewaffnetem Auge die Ursachen mancher Missstände leichter entdecken und daher auch mit grösserer Sicherheit die entsprechenden Mittel dagegen in Anwendung bringen. Schnelle Hilfe ist in den meisten Fällen die beste, die aber leider durch den umständlichen und schleppenden Geschäftsgang eines bureaukratischen Formalismus häufig verloren geht. Unsere leitenden Oberbehörden haben zwar eine grosse Freiheit und Macht; allein sie ist nur eine negative, welche in einer herrschsüchtigen bureaukratischen Beschränkung, Verfolgung, ja Quälerei der unteren Behörden sich Bahn zu brechen sucht.

Da in den Mittelbehörden wieder mehrere Hauptgattungen von Verwaltungsgegenständen zusammenfliessen, so ist die geographische Grösse ihrer Gebiete von Wichtigkeit. Man kann hiebei keine bestimmte Forderung stellen. Wohl aber ist durch die Erfahrung bestätigt, dass die Eintheilung in Kreise von drei- bis viermal Hunderttausend Seelen die zweckmässigste ist. Kleinere Bezirke vermehren den Aufwand an Personal und Geld, und grössere rücken das Interesse des Landes und die Regierungsbehörde wieder zu weit auseinander.

In Betreff der Vereinigung mehrerer Hauptinteressen der

Verwaltung an den Mittelstellen haben wir uns missbilligend gegen die Einverleibung einer Finanzkammer in die Regierungsbehörde zu wenden. Jene gehört nicht in das Bereich der Regierung im eigentlichen Sinne, sondern ist nur eine Steuer- und Rechnungsbehörde, welche die Aufsicht und Anordnung in Betreff der Gewinnung und Verwendung der finanziellen Mittel, die Prüfung der einschlägigen Verrechnungen zum Gegenstand hat.

Ein besonderer Missstand dieser Einverleibung liegt aber darin, dass bei den unvermeidlichen Collisionen zwischen den Anordnungen des eigentlichen Regierungsdepartements und der Finanzkammer die alte ewige Wahrheit: Niemand kann Richter in eigener Sache sein, auf's Offenste verletzt wird; denn beide Kammern sind Theile ein und derselben entscheidenden Gewalt. Eine Vereinigung beider Abtheilungen zu einer Plenarversammlung in gemeinsamen Angelegenheiten wäre nur ein zweifelhafter Vorthail, da schliesslich doch die erstere, meist stärker besetzte oder ihr Vorstand entscheiden würde.

Ferner dürfte noch eine gründliche Reform der Finanzorgane dadurch vorgenommen werden, dass die aus den Finanzgesetzen hervorgehenden Rechtsfragen von der eigentlichen Finanztechnik getrennt würden. Nur diese gehören den Rechnungsbehörden, jene den Gerichten, oder wenn es die bestehenden Einrichtungen nicht anders gestatten, den eigentlichen Regierungsbehörden. Es ist wahrlich ein lächerlicher Widerspruch, wenn den Finanzämtern, wie es häufig in der Praxis geschieht, die Entscheidung über eine zweifelhafte Abgabepflicht qualitativ oder quantitativ übertragen wird. Dass sie immer nur *pro fisco* entscheiden, ist erklärlich.

Die unteren äusseren Aemter stehen nun mitten im Leben und haben das Gesetz und die Anordnungen der höheren Stellen in demselben unmittelbar zu verwirklichen. Die Machtbefugniss selbständiger unabhängiger Direktiven ist bei ihnen eine sehr beschränkte und steht ihnen höchstens in Fällen der echten Noth zu, wo eine schleunige Abhilfe dringend geboten erscheint.

Die äusseren Aemter sind entweder wirkliche Staatsbe-

hörden oder auch städtische Gemeindeämter, welche an der Verwirklichung der Staatszwecke Antheil nehmen und jenen coordinirt sind. Es sind den Communalämtern meist nur rein administrative Aufgaben gestellt und höchstens die niedere Strafpolizei anvertraut, was freilich nicht zu billigen ist.

Unter den äusseren staatlichen Behörden stehen die Aemter der kleineren Gemeinden, welche als die letzten Mandatare der Staatsgewalt in den öffentlichen Angelegenheiten thätig sind.

Bei der Bildung der äusseren Staatsämter ist nun die Festsetzung der Grösse ihres Bezirks,¹⁾ ihre Besetzung und die Geschäftstheilung von besonderer Wichtigkeit.

Zu kleine Bezirke verbieten sich durch den unmässigen Aufwand von Personal- und finanziellen Kräften von selbst.

Zu grosse Bezirke verursachen den Unterthanen wegen Entfernung des Amtssitzes viele Unbequemlichkeiten und Belästigungen und führen selbst bei starker Besetzung eine Geschäftsverwicklung und Ueberhäufung herbei. Eine übermässige Anstrengung der Beamten ist aber die verkehrteste Sparsamkeit; das ist nur der beste Weg, sie wissenschaftlich und moralisch zu ruiniren, besonders wenn noch eine schlechte Honorirung neben her geht. Der überladene Beamte administriert am schlechtesten. Entweder thut er Alles und Jedes nur halb, oder er erfüllt einige Aufgaben vollkommen, dann bleiben die andern liegen.

§. 48.

Von der Trennung der Justiz und Administration.

Bei der Frage nach der rechten Geschäftstheilung in den Unterbehörden drängt sich uns vor Allem das Thema über die Trennung der Justiz und Administration auf. Die Theorie hat ihre grossen Vorzüge und ihre Nothwendigkeit ist längst schon anerkannt. Allein die Praxis windet sich nur schwerfälliger von der mittelalterlichen polizeistaatlichen Verbindung

¹⁾ v. Mohl I. c. S. 552 u. f.

der administrativen und der Justizgewalt los. Wir wollen die viel gelesenen und besprochenen Gründe dieser Trennung nur kurz des Zusammenhangs halber berühren.

Der erste Grund liegt in der qualitativen Verschiedenheit des richterlichen und des administrativen Amtes. Jenes erfordert eine rein kritische Thätigkeit nach dem positiven Gesetz des Rechts und der Gerechtigkeit, dann Freiheit und Unabhängigkeit von der Staatsgewalt, ebenso Unverantwortlichkeit in Bezug auf den richterlichen Urtheilsspruch. Dieses, das administrative Amt, ist handelndes, vollziehendes Organ des feststehenden Gesetzes, muss in strenger Abhängigkeit von der Staatsgewalt stehen, deren absoluten Willen es immer zu verwirklichen hat. In der Justiz nimmt die Staatsgewalt eine dienende, in der Administration eine gebietende Stellung ein. Aufgaben von solcher Verschiedenheit an Charakter und Geist setzen auch specifisch verschiedene Fähigkeiten, Kenntnisse und Geschicklichkeit voraus.

Eine Trennung dieser beiden Gebiete hat natürlich alle Vortheile der Arbeitstheilung. Ein Beamter, der seinen Anlagen entsprechend, einem dieser Gebiete sich ausschliesslich widmen kann, wird schneller und besser amtiren, auch früher eine grössere Uebung und Erfahrung erlangen. Hat er aber nach beiden Richtungen thätig zu sein, so tritt leicht eine Geschäftsüberbürdung ein, er wird oberflächlich arbeiten und die Principien der verschiedenen Aufgaben verwechseln. Als Richter wird er in administrativen Dingen zu langsam und umständlich, als Verwaltungsbeamter in Rechtssachen zu flüchtig und gewaltthätig sein. Das Recht wird der Willkür unterworfen; der Richter verliert einerseits die ihm nothwendige Unabhängigkeit und trübt andererseits die Gewalt.

Bildet ferner eine Sache in einem Gebiet eine Vorfrage, in dem andern den Gegenstand der endlichen Entscheidung, so fehlt dem Beamten, welchem beide Aufgaben gestellt sind, die nöthige Freiheit und Unbefangenheit.

Endlich würde durch eine klare Scheidung und scharfe Begrenzung der Justiz und Administration das nachtheilige, wuchernde Unkraut der Competenz-Streite mehr verdrängt

werden. Je mehr die Gebiete ineinanderlaufen, desto häufiger müssen Zweifel und Controversen über die Grenzen entstehen. Es mag vielleicht der Nachtheil der Kostenvermehrung durch die Einführung der Trennung und die Beschwerlichkeiten der grösseren Amtsbezirke zu beklagen sein. Allein diese Schattenseiten verschwinden gegen die grossen unberechenbaren Vortheile der schnelleren Processführung, der besseren Urtheilssprüche, der zweckmässigeren und vollkommeneren Administration überhaupt. Wie viele Beschwerden, Recurse und Appellationen werden nach der Trennung weniger nothwendig sein.

Schliesslich sind die finanziellen Ersparungen durch die Vereinfachung des ganzen Geschäftsganges und die mögliche Verminderung des Beamtenstandes nicht gering anzuschlagen.

Alle diese Vortheile kommen im letzten Rechnungsergebnisse nur dem Volke zu.¹⁾ Will man aber dieselben erreichen, dann führe man eine gründliche Scheidung durch, keine Halbheit, wie es in Baden und in Bayern bisher der Fall war, wo die Trennung nur in den Nebenbeamten verwirklicht war, die Vorstände aber doch beide Gebiete beherrschten. Solche halbe Reformen verdoppeln die Nachtheile des Uebergangsprozesses und verderben die Sache selbst.²⁾

In den einzelnen Gebieten kann die Arbeitstheilung weiter fortgesetzt werden. In der Justiz ist es nothwendig, zwischen freiwilliger und streitiger Gerichtsbarkeit zu unterscheiden, weniger dringlich ist es, die Criminal- und Civiljustiz zu trennen.

Unsere Forderung der Geschäftstheilung ist aber nicht bloss auf die augenfälligsten Rechtsfragen gerichtet, sondern sie geht noch weiter. Die Administration besitzt noch viel zu viel Rechtsgebiet, das ihren Händen entwunden werden muss, und andererseits muss der Justiz noch manches lästige Verwaltungsgeschäft abgenommen werden z. B. das Curatel- und Verlassenschaftswesen.

Ist es consequent, dass man das ganze Staats- und Kir-

¹⁾ v. Mohl die Polizeiwissenschaft. Bd. II, S. 544 u. f. — v. Rotteck Lehrbuch des Vernunftrechts. Bd. II, S. 291 u. f.

²⁾ Gerichtsverfges. f. Bayern v. 1. Juli 1856 u. Vollzugsinstr. v. 12. Aug. 1857.

chenrecht, Polizei- und Finanzrecht der Verwaltung da oder dort überantwortet? Welcher vernünftige Grund spricht dafür, dass man die Entscheidung über die Pflicht des Patronus zur Kirchenbaulast, über streitige Militärpflicht, oder über die Recurse gegen eine ungerechte Besteuerung oder gar über Entschädigungsklagen eines Autors wegen Verletzung des geistigen Eigenthums¹⁾ den Administrativbehörden anheimstellt? Kein anderer, als dass es nun einmal so herkömmlich ist. Der Grund, dass in solchen administrativ-contentiösen Fällen das öffentliche Wohl in Frage stehe, auch Billigkeit und Zweckmässigkeit Entscheidungsgründe hiebei abgeben sollen, ist ganz unzulänglich. Das öffentliche Wohl kann auch von der Justiz gewahrt und jene Motive auch von ihr erwogen werden, um so mehr als dergleichen Beweggründe ohne gesetzliche Basis ohnehin kein Gewicht haben. Man gebe nur ein billiges und zweckmässiges Gesetz, dann wird der Spruch des Gerichts schon sachgemäss gefällt werden. Man könnte nur den Einwand machen, die Administrativgewalt werde beeinträchtigt, wenn man ihr die Entscheidung in dergleichen Fragen entzöge.²⁾ Hier kommt es freilich auf einen unfruchtbaren Streit über die Grenzen der Administrativgewalt hinaus. Wir haben bisher nur von einer dreifachen Abstufung der Behörden gesprochen, und diese wird auch in den meisten Fällen genügen. Durch einen drei Grade passirenden Instanzenzug ist der wichtigsten Sache alle mögliche Würdigung zu Theil geworden.

Das Institut der Aktenversendung, die verzerrteste Carrikatur von Process in unserer Zeit, ist glücklicherweise dem völligen Verschwinden nahe. Es ist ja die Zeit, wo sie wegen des Mangels an Gerichtshöfen in Deutschlaed nothwendig war, vorüber.

Es muss sich jedoch die Rangordnung nicht bloss auf drei Grade beschränken, sie kann sich auch auf vier ausdeh-

¹⁾ Pözl Lehrbuch des bayerischen Verwaltungsrechts. S. 130 u. f. — S. noch Pöhlmann das Wesen der administrativ-contentiösen Sachen. 1853.

²⁾ Zachariae Vierzig Bücher vom Staate. Thl. III, S. 239 u. f.

nen. So ist es z. B. sehr zweckmässig, für die unwichtigen geringhaltigen Gegenstände eine vierte Unterbehörde zu bilden, für welche die nächst höhere die zweite und letzte Instanz abgibt. Diese selbst ist dann in wichtigeren und beträchtlicheren Dingen die erste Instanz unter dreien.¹⁾

§. 49.

Das Bureau- und Collegialsystem.

Wir kommen nun zu der Frage über die Methode der Geschäftsbehandlung bei den einzelnen im Organismus stehenden Behörden. Die Methode ist eine zweifache. Entweder wird nach dem Einheits- (Bureau-) oder nach dem Collegialsystem amtirt.

Nach jenem befindet sich nur ein Hauptbeamter an der Behörde, von dem allein alle Beschlüsse und Anordnungen ausgehen und auf den allein alle Verantwortlichkeit zurückfällt. Die übrigen Beamten sind nur seine Gehilfen. In diesem System werden die Gegenstände unter dem Vorsitze eines Chefs von mehreren Beamten berathen, durch Stimmmehrheit entschieden und die letzte Ausführung jenem überlassen, der bei Stimmgleichheit das Entscheidungsrecht hat.

Indem wir die guten und schlimmen Seiten der beiden Systeme abwägen, werden wir finden, in welchen Fällen sich das eine oder andere empfiehlt.

Das Collegialsystem hat folgende Vorzüge:

In den Collegien findet eine gründlichere, vielseitigere Untersuchung, Erörterung und Verbescheidung statt; die Debatten in denselben sind eine Quelle der Erfahrung und bilden festere Grundsätze für die Praxis aus, daher auch von den Collegien die meisten usuellen Normen für die Amtirung herühren; für die jüngeren Beamten und Talente sind sie eine gute Schule der Praxis; die einzelnen Mitglieder üben Controle über sich, beschränken sich in der Willkür und leisten eine gegenseitige Bürgschaft für gewissenhafte gute Amtirung

¹⁾ Neuestes Gerichtsverfassungsgesetz für Bayern v. 10. Nov. 1861.

und für ihre eigene Integrität; es werden daher leichter Missgriffe, Widersprüche und Collisionen vermieden, und es findet im Ganzen ein einheitlicheres Verfahren statt. Die Mitglieder haben die ermunternde Aussicht auf stufenweises Vorrücken und Verbesserung ihrer Lage, und es zeigt sich in den Collegien ein würdigerer Verkehr, ein besseres Einverständniss, gegenseitige Unterstützung und mehr Berufsfreudigkeit unter den Beamten.

Dagegen dürfen wir nicht übersehen, dass in diesem System den geringeren Sachen auf Kosten der wichtigeren leicht zu viel Aufmerksamkeit und Zeit zugewendet wird, dass die hier nothwendige Einrichtung der Referate grosse Nachtheile zur Folge haben kann. Der Referent verlässt sich gern auf die übrigen mitstimmenden Collegen, diese wieder zu sehr auf jenen. Bei der Anzahl und Mannichfaltigkeit der Geschäfte, welche zum Vortrag gebracht werden müssen, wird ferner das Interesse leicht abgeschwächt, der Geschäftsgang erschwert und gedehnt. Das Sprichwort: „Viel Köpfe, viel Sinn“ wird in den Collegien oft trefflich aufgeführt. Statt Energie zeigt sich Schlendrian, statt Ordnung Pedantismus und die sonst lobenswerthe Constantheit der Praxis geht in geistlose Starrheit und träges Festhalten an Gewohntem über.¹⁾ Endlich wird die Realität der Verantwortlichkeit durch ihre Zersplitterung auf Mehrere bedeutend geschwächt. Zu dem Allen kommt noch der Einwand des Finanzmanns, der sich über die Kostspieligkeit des Systems beschwert.²⁾

Gehen wir auf das Bureausystem ein, so zeichnet sich dasselbe vorzüglich durch die Einheit, Energie und Consequenz in der Anordnung und Durchführung einer Aufgabe aus. Der Geschäftsgang ist rascher und bestimmter. Es findet keine Berathung statt. Nur Einer beschliesst und gebietet, die übrigen müssen schweigsam und pünktlich gehorchen. Ein grosses Talent kann als Vorstand eine erfolgreichere Thätigkeit entfalten. Der Verkehr der Beamten verschiedener

¹⁾ v. Mohl Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 649.

²⁾ Benzenberg Preussens Geldhaushalt. 1820. — Malchus l. c. S. 10, n. 1.

Geschäftszweige ist einfacher, häufiger; es stehen die Unterbeamten besser zur freien Verfügung des Chefs, der Chef leichter den Oberbehörden, diese dem Machthaber zu Gebote. Dadurch kommt in die ganze Verwaltung mehr Einheit und Sicherheit. Schliesslich ist die Wohlfeilheit und die grössere Realität der Verantwortlichkeit, welche auf einer bestimmten Person ungetheilt und unnachsichtlich lastet, hervorzuheben.

Dagegen ist dieses System der Gefahr der Willkür und Uebereilung in der Verwaltung ausgesetzt. Die vollständige Alleinherrschaft des ersten Beamten verleitet diesen gern zum Missbrauch der Gewalt. Da alle Geschäfte in der Hand Eines liegen, so fällt alle Controle hinweg, es bleiben Missgriffe und falsche Ansichten viel mehr verdeckt, und ein schwaches Haupt, eine träge Hand kann in dieser unbewachten Lage grosses Unheil stiften. In dem Verhältniss der Ober- und Unterbeamten entsteht auch leicht eine der Sache sehr nachtheilige Gehässigkeit. Die öffentlichen Fragen werden nicht selten zu persönlichen und führen zu parteilicher und ungerichteter Behandlung der Unterthanen. Die Kränkungen, weil von einer individuellen Person ausgehend, sind schmerzlicher und beleidigen viel mehr als Verfügungen eines Collegiums, einer unsichtbaren, juristischen Person. Desshalb ist es begreiflich, wie dieses System, ein gefährliches Reizmittel in den unruhigen Tagen der Erhebung, oft den Zündstoff der Revolution bildet. Die Bureaukratie ist dann ihr Kriegsgeschrei und der Gegenstand des Angriffs.

Wir ersehen aus diesen Betrachtungen, dass es sich bei diesen Systemen nicht um eine Alternative handelt, sondern jedes nach den ihm eigenthümlichen Vorzügen seine bestimmte Sphäre, seinen besonderen Gegenstand hat.

Das Collegialsystem wird sich empfehlen für hochwichtige Fragen, für Gegenstände aus dem Gebiete der Gesetzgebung; bei Ausgleichung streitender Interessen, die eine vielseitige Diskussion nothwendig machen; in der Justizverwaltung; ferner bei Angelegenheiten, in denen die Vereinigung verschiedener wissenschaftlicher und technischer Kenntnisse nöthig ist, wo es die Errichtung allgemeiner Anstalten

für Wissenschaft, Kunst, für das Wohl des Landes gilt; bei Fragen über Verfassungsrechte, Expropriation, Steuerbelastung etc.; endlich bei den oberen Behörden, welche Recurse, Beschwerden, Appellationen zu entscheiden haben, überhaupt bei den Stellen, die mehr zu berathen und zu erkennen, als anzuordnen und zu handeln haben.

Dagegen bewährt sich das Bureausystem in den Fällen, wo ein consequenter energischer Wille handelnd auftreten soll, wo eine rasche Anordnung, eine entschiedene That nöthig ist, wo ein administratives Werk gewissermassen aus einem Guss hervorgehen soll. Es werden sich diese Erfordernisse vorzüglich bei den Polizeigeschäften einstellen und in den meisten administrativen Zwecken engerer Bedeutung, überhaupt in den Fällen, wo mehr Handlung und Thätigkeit, als Erkennen und Kritik erfordert wird.¹⁾

Nimmt man auf die Abstufung der Behörden Rücksicht, dann hat das Bureausystem vorzüglich bei den unteren Behörden, welche die Beschlüsse der höheren zu vollziehen haben, seinen passenden Platz; während bei den Mittelstellen, welche sich mehr kritisch, controlirend und beobachtend verhalten, das Collegialsystem zweckmässiger angebracht ist.

In den obersten Organen der Ministerien kann nach Umständen wieder das Alleingebot der Minister in bureaukratischer Form eingeführt werden, da hier das Erforderniss einer strengen ausschliesslichen Verantwortlichkeit der Minister in den Vordergrund tritt. Diesen muss natürlich die Anordnung der collegialen aber nicht entscheidenden Berathung, wo es die Wichtigkeit der Sache gebietet, freistehen.

Wohl erwogen und geschickt muss jene Einrichtung sein, welche eine Mischung von beiden Systemen enthält. Sie mag für solche Behörden passen, welche sowohl berathend und erkennend als vollziehend auftreten, soweit diese zweifache

¹⁾ *v. Mohl* die Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates. Bd. II, S. 560 u. f. — Ueber das Verhältniss der Justiz und Administrativaufgaben *Erdmann* philosophische Vorlesungen über den Staat, S. 131.

Thätigkeit geboten und ohne grobe Verletzung des Princip der Berufstheilung überhaupt möglich erscheint. Die Behörden werden in einem solchen Falle in Abtheilungen gegliedert, welche die gewöhnlichen laufenden Geschäfte bureauartig abfertigen, aber in wichtigen Fragen zusammentreten und nach den Grundsätzen des Collegialsystems administrieren.

Ausser dem Gegenstande und den Behörden, welche uns auf das eine oder andere System verweisen, ist es auch die Verfassungsform, die ihnen eine verschiedene Bedeutung beilegt. Die bureaukratische Methode ist wie das Realsystem mit dem Charakter der absoluten Staaten verwachsen und kann leicht zu einem mächtigen und gewaltthätigen Werkzeug der Despotie werden. Diese kann das freiere autonomische Collegialsystem nicht vertragen, das einen heilsamen Damm gegen manche gewaltsame Uebergriffe bilden würde. Es gehört vielmehr den constitutionellen Staatsformen an. In solchen bringt übrigens das Bureausystem wieder weniger Gefahr, indem es durch eine kräftige Nationalrepräsentation in den gebührenden Grenzen einer erspriesslichen Wirksamkeit zurückgehalten werden kann.¹⁾

¹⁾ *Malchus* Politik der inneren Staatsverwaltung. Bd. I, S. 7 u. f. — *Stahl* Philosophie des Rechts. Bd. II, b. S. 258. — *v. Rotteck* Lehrbuch des Vernunftrechts. Bd. II, S. 304 u. f. — *Schmitthenner* Zwölf Bücher vom Staate. Bd. III, S. 498 u. f. — *Gerstäcker* System der inneren Staatsverwaltung und der Gesetzpolitik. 3. Thl. — *Büllau* die Behörden in Staat und Gemeinde. 1836. — *Wehnert* die Politik des Civilstaatsdienstes. 1836.

DREIZEHNTES CAPITEL.

Vom Staatsamte.

§. 50.

Natur und Begriff des Staatsamts.

Im Staatsamte ist die grösste reale Macht der Regierung verborgen. Es ist der verlängerte Arm der Staatsgewalt, welcher im Militär bewaffnet erscheint. Auf eine gute Einrichtung desselben hat deshalb die Regierung ein vorzügliches Gewicht zu legen.

Es ist begreiflich, dass die für die Staatsverwaltung nöthige Thätigkeit weder dem physischen Träger der Staatspersönlichkeit in der Monarchie allein, noch sämmtlichen Bürgern in der Volksherrschaft möglich ist, sondern dass bestimmte dienende Organe sich in die Funktionen theilen müssen. Auf den niederen Kulturstufen betheiligen sich alle Glieder der Gesellschaft an der gemeinsamen politischen Aufgabe. In dem mannichfaltigen und künstlichen Leben der höheren Kultur ist diess eine intellektuelle und faktische Unmöglichkeit.

Diejenigen Mitglieder der Gesellschaft, welche im Auftrage und Interesse des Staates thätig sind, nennen wir Staats-

diener im Allgemeinen. Ohne auf eine pedantische Klassifikation¹⁾ der verschiedenen Arten einzugehen, heben wir nur die wichtigeren hervor.

Die eigentlichen Staatsbeamten, welche als selbständige beschlussfähige Organe der Staatsgewalt fungiren, sind von den subalternen Gehilfen und mechanischen Arbeitern zu unterscheiden. Für diese ist der Name Staatsdiener am passendsten.

Die Staatsbeamten sind weiter solche, welche Hoheitsrechte der Staatsgewalt ausüben d. h. wirklich verwalten, oder solche, welche nur im Auftrage derselben bestimmte Interessen des Volkes erfüllen, aber nicht zum eigentlich regierenden Körper gehören, sondern nur die Materialien und Bedingungen zur Regierung schaffen, dieselbe vorbereiten und unterstützen, wie z. B. Stabsärzte, Baubeamte, die man technische; Lehrer, Geistliche und Professoren, die man sociale Staatsbeamten nennen könnte. Die anderen, welche wirklich regieren, können politische Staatsbeamte genannt werden, und scheiden sich wieder in Regierungsbeamte im engeren Sinne und in Justizbeamte.

Die der technischen und socialen Classe Angehörigen als öffentliche Pfleger zu bezeichnen, dürfte nicht ganz treffend sein,²⁾ denn auf die Administrativbeamten im engeren Sinne, welche für die öffentliche Wohlfahrt sorgen, passt diese Bezeichnung vielleicht noch besser.

Ein ganz anderes Bewandniss hat es mit den öffentlichen Dienern, die zwar durch die Staatsgewalt die Erlaubniss für die Interessen der Gesellschaft zu wirken erhalten, aber nicht für den Staat als solchen thätig sind, z. B. Advokaten, Aerzte etc.

Die Frage über die rechtliche Natur des Staatsdienstes ist zu einer langen Controverse ausgesponnen worden. Man hat denselben Fehler, wie bei der Frage nach dem Entstehungsgrund des Staates gemacht; man hat das Wesen, die innere

¹⁾ Schmitthenner Zwölf Bücher vom Staate. Bd. III, S. 502 u. f.

²⁾ Bluntschli allgemeines Staatsrecht. Bd. II, S. 116.

rechtliche Natur mit der äusseren Thatsache der Begründung des Staatsdienstes verwechselt.¹⁾

Was den inneren Entstehungsgrund des Staatsdienstes betrifft, so liegt derselbe in der Idee und Eigenschaft der Staatsgewalt. Sie ist Quelle und Wesen des Staatsamtes. Sie erscheint überall selbst in ihm und wird durch dasselbe vertreten. Dass andere von dem Monarchen oder von der herrschenden Volksgesammtheit verschiedene Personen das Staatsamt ausüben, liegt in einer äusseren Nothwendigkeit.

Die Staatsgewalt, als absolut, ruft das Staatsamt aus und durch sich selbst ins Leben. Es ist dieses rein öffentlicher und politischer Natur und hat durchaus keinen privatrechtlichen Charakter. In den Staaten der Gegenwart ist dies ausser Frage. Wenn der Beamte Rechte aus dem Amte gegen den Staat besitzt, so sind diese öffentliche und von der souverainen Staatsgewalt gesetzt und anerkannt.

Die Staatsgewalt kann auch durch Zwang ihre Unterthanen zur Uebernahme des Amtes vermögen; allein da dies der Würde und Zweckmässigkeit der Sache widerspricht, so wird in dem freien Rechtsstaate der Gegenwart dem Unterthanen der Eintritt in das Staatsamt freigestellt. Nie aber hat der Vertreter eines solchen einen Antheil an seiner Begründung, sei es dass Reihendienst, Eigenthum und Erblichkeit, Wahl oder der Schein eines Vertrages in das Amt einführen. Diese Thatsachen sind nur die äusseren, formalen Momente der Entstehung und Begründung des Dienstes.

Es mag das Staatsamt entstehen und besessen werden, auf welche Weise nur immer, so hat es die Staatsgewalt durch einseitigen Akt gegeben, in keinem Falle ist es der Vertrag, der es gibt. Die absolute Staatsgewalt kann sich einen solchen nicht gefallen lassen. Er setzt eine Gewalt und Dispositionsbefugniss auf Seite des Beamten über den Inhalt und die Substanz des Vertrags, d. i. das Staatsamt voraus, was die Staatsgewalt nie einräumen darf, weil sie dadurch

¹⁾ Siehe oben erstes Capitel, §. 1.

den Unterthanen eine Disposition über sich selbst gestatten würde.

Am allerwenigsten liegt ein privatrechtlicher Vertrag vor, weil die Staatsgewalt dadurch auf ein Gebiet herabgedrückt würde, wo der andere Contrahent eine dem Staate gleich starke Herrschaft inne hätte; denn das Privatrecht ist die Staatsgewalt der Unterthanen.¹⁾

Wir finden daher auch in der Zeit, wo der Staat sein Amt zu privatrechtlichem Besitz und Eigenthum dem Inhaber desselben abgetreten, eine wesentliche Beschränkung und Verkürzung der Staatsgewalt. Es entwickelt sich aus diesem Eigenthum selbst eine Art Regierungsgewalt und stellt sich als selbständige Herrschaft neben den Staat. Die Geschichte des Mittelalters bietet hiefür eben so sprechende als warnende Beispiele. Diese Praxis ist jedoch zum Glück für das politische Leben überwunden.

Betrachten wir das Staatsamt der heutigen Staaten, so ist nicht ein reelles Moment, welches auf einen Vertrag hindeutete, in demselben zu finden. Es zeigt sich nur der Schein eines solchen, weil die humane rationelle Politik der Gegenwart dem Unterthanen die Uebernahme frei stellt. Wenn dieser sich aber entschliesst, so hat er sich den vom Staate allein gegebenen Bedingungen der Uebernahme und Ausübung zu unterwerfen. Der Unterthan thut gar nichts dazu. Der Ein- und Austritt ist frei, der Aufenthalt im Staatsdienst aber Gebundenheit. Wie die Staatsgewalt denselben nach Inhalt und Umfang angeordnet hat, so hat er ihn zu übernehmen, auszuüben und zu bewahren. Er kann und darf keine Veränderungen vornehmen, weder an der Competenz, noch an der Form, noch an seinen Bezügen. Der Staat allein muss diese Verhältnisse nach Zeit, Umständen und Gutdünken einer Reform unterziehen können. Er muss die Funktionen des

¹⁾ Ueber die obligatorische Natur des Staatsdienstes *Schmitthenner* l. c. Bd. III, S. 504 u. f. — *v. Mohl* Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 252 u. f. — *v. Rotteck* Lehrbuch des Vernunftrechts. Bd. II, S. 318, §, 117. — *Zachariae* Vierzig Bücher vom Staate. Bd. VI, S. 201 u. f.

Amtes erweitern, beschränken, mit anderen Diensten verbinden, die Besoldungen erhöhen und vermindern, den ganzen Charakter des Amtes umgestalten können. Diese Gewalt steht ihm auch vermöge der Souverainität zu. Wie kann man sich hier ein durch Vertrag begründetes Rechtsverhältniss denken, wo der eine Theil Alles geben und fordern kann, der andere in Allem sich unterwerfen muss? Und doch ist eine solche Einrichtung nothwendig, wenn das Staatsamt seiner Idee und Aufgabe entsprechen soll.

So wenig der Entstehungsgrund des Staates in einer Uebereinkunft der Staatsangehörigen liegt, so wenig kann das Staatsamt, ein Glied der organischen Staatsgewalt, durch Vertrag sein Dasein begründen.

Für die Anhänger der Vertragstheorie in Bezug auf die Staatengründung ist der Contrakt als Entstehungsgrund des Amtes freilich eine unvermeidliche Consequenz. Man darf aber nicht übersehen, wie sehr dadurch der Staat und sein Amt herabgewürdigt wird. Dieses wird zu einem gewöhnlichen käuflichen Geschäft, wobei jeder seinen Vorthail nach ökonomischen Begriffen sucht. Und in weiterer Folge muss man nach dieser Theorie jeden Handwerker, der im Auftrage der Staatsgewalt für das öffentliche Interesse contraktmässig eine Arbeit übernimmt und liefert, eine Zeit lang als Staatsdiener betrachten. Der Stücklohn störte diese Annahme nicht und es wäre nur ein zeitlicher Unterschied vom gewöhnlichen Staatsdienste.

Das sind schlimme Anzeichen für das Gemeinwesen, wenn die Aemter als Artikel des ökonomischen Verkehrs gelten, auf dem Markte als Mittel des Erwerbs ausgebaut werden können. Diess wäre aber die letzte Folge einer privatrechtlichen Begründung des Amtes durch Vertrag.

Schon die Thatsache, dass die meisten Staatsangehörigen bei aller Verschiedenheit der Ueberzeugung und des Charakters zu dem Staatsamt in athemlosem Wettlaufe sich drängen, hebt die praktische Wirklichkeit und Bedeutung des Vertrags hiebei auf. Wenn dieser Zustand auch nicht nothwendig mit dem Begriff des Staates gegeben ist, so spielt er doch, so lange er besteht — und wann wird diess nicht sein — der

Staatsgewalt alle Mittel und Rechte in der Anordnung des Staatsdienstes in die Hand. Indem der Staat dadurch alle Bedingungen des fraglichen Verhältnisses diktiren kann, wird er zum freien selbständigen absoluten Gründer und Beherrscher desselben.

Wo ein solcher Andrang der Unterthanen nicht vorkommt, muss der Staat Zwang anwenden, z. B. beim Militärdienst, in kleineren reicheren Staaten, Stadtstaaten, wie bei den Senatorenstellen in Hamburg, dann bei solchen Stellen, welche mehr Mühen und Sorgen, als Auszeichnung und Ehre bieten. So gross der Reiz des Menschen ist, an der Regierungsgewalt Theil zu nehmen, so liegt doch auch eine grosse Schattenseite durch die zu übernehmende Verantwortlichkeit darin. Dieser Umstand ist ein besonderes Abschreckungsmittel für den Reichen. Gestehen wir nur offen: die Annahme eines gemeinbürgerlichen Rechtes auf Genuss und Ehre des Staatsamtes ist eine ebenso schmeichelhafte Selbsttäuschung, als die Meinung einer widerwärtigen Last ein kümmerlicher Egoismus ist. Der rechte Staatsbürger sieht im Amte weder Genuss noch Qual, sondern eine patriotische Pflicht, der er sich mit Freiheit und thätigem Gemein Sinn unterzieht.

Den Zwang wolle aber der Staat so behutsam als möglich anwenden. Wenn er auch im *jus eminens* seiner Macht enthalten ist, so ist doch die Ausübung desselben nur höchst selten zweckmässig und würdig.¹⁾ Der Zwang wirkt in anderer Weise ebenso schädlich als die käufliche Freiheit der Amtswahl. In beiden Fällen geschieht für das Interesse des Staates nichts, wenn man nicht muss. Dort zwingt die Staatsgewalt, hier die Sucht nach Erwerb. Der Zwang tödtet die Lust, die Opferwilligkeit und Begeisterung für den Beruf. Der Erfolg einer jeden Arbeit geistiger wie körperlicher Art hängt von dem Grade der Freiheit ab, mit der man sie wählt und vollbringt. Es muss ein freier Entschluss den Berufenen in das Staatsamt einführen, umsomehr als er in demselben

¹⁾ *Dahlmann Politik*. 2. Aufl. S. 272, §. 252. — *Zachariae Vierzig Bücher vom Staat*. Bd. VI, S. 204.

nur zu gehorchen hat; dann wird der Staat auf willige, thätige und treue Diener rechnen können.

Für die niederen mechanischen Dienste wird am häufigsten ein privatrechtliches Vertragsverhältniss angenommen. Es ist aber auch in dieser niederen Stufe des Staatsdienstes der Vertrag eine falsche Begründung. Wenn auch eine solch' niedere Art die Analogie eines Miethvertrages eher zuliesse, so steht der fragliche Bedienstete in so grosser Abhängigkeit und Unselbständigkeit, dass von einer kontraktmässigen Uebernahme mit freier Dispositionsbefugniss nicht die Rede sein kann. Viel eher könnte man an einen Vertrag denken bei höheren Chargen, die mit grosser Competenz, ja mit einer Art Diktatur ausgerüstet sind; allein hier steht wieder der privatrechtlichen Natur die Hoheit und Souverainität des Staates entgegen.

Die Vertragstheorie bleibt nur für die Privatgesellschafts- und Gemeindebeamten übrig; bei den letzteren insoweit, als sie reine sociale Communaldienste erfüllen. Diejenigen Gemeindebeamten aber, welche für gewisse den Communen überwiesene Staatszwecke thätig sind und ihre Bestätigung durch die Staatsgewalt erhalten, haben wieder den Charakter des öffentlichen Dieners.¹⁾

§. 51.

Das Staatsamt vom Standpunkt des Staates.

Nach dem Gesagten sind die weiteren Consequenzen über die Befugnisse der Ernennung und Bestellung der Beamten, die Rechte und Pflichten des Staates und seiner Diener vor auszusehen.

Von dem Inhaber der Staatsgewalt muss die Berufung ausgehen, in der Monarchie vom Fürsten, in der Volksherrschaft von der Mehrheit der Regierenden. Da hier die Berufung und Bestellung von einer Mehrheit schwer ausgeführt

¹⁾ *Stahl Rechtsphilosophie. Bd. II, b. S. 251, §. 82.*

werden kann, so muss auch ein Repräsentant des Staates handeln.

Es ist zwar im Allgemeinen richtig, dass bei der Beurtheilung der Tüchtigkeit und Fähigkeit Mehrere sicherer gehen, als Einer; allein man übersehe nicht, welches Intriguenspiel, welche Parteikämpfe die Unbefangenheit und Freiheit des Urtheils in der Volksherrschaft stören. Und das einmal gewonnene Vertrauen des Volkes ist ebenso launenhaft als Fürstengunst, vielleicht noch wandelbarer, denn — wir wagen das Paradoxon — Einer ist tugendhafter, als die Masse.

Der Staat muss im Allgemeinen, wenn auch nur negativ, die Voraussetzungen für den Erwerb eines Amtes bestimmen.

Es versteht sich von selbst, dass körperliche und geistige Unfreiheit, (Unmündigkeit, Irrsinn) wie bürgerliche Unselbstständigkeit vom Staatsamte ausschliessen. Ebenso können Frauen wegen ihrer natürlichen und socialen Verhältnisse kein Staatsamt bekleiden. Sie mögen, was immer abnorm ist, die Staatsgewalt inne haben, aber zur thatsächlichen Ausübung, zur persönlichen Wirksamkeit derselben werden sie es selten bringen, so sehr die Frauen Lust und Anlage zum Herrschen haben. Ihr Scepter passt nicht für das grossartigere Bereich des Staates, sondern nur für das bescheidenere der Familie. Der krankhafte Zug unserer Zeit nach Emancipation der Frauen hat sie schon auf viele Gebiete gedrängt, aber der Staatsdienst wird sie durch seine Natur und Aufgabe stets fern halten. Das einzige Gebiet der That für das Weib ist die Wirthschaft und in dieser nur die Privat- und Familienwirthschaft. Jeder Beruf des Weibes im Kampfe des öffentlichen Lebens und in dem grossen socialen Weltverkehr verrückt seine Bestimmung und stellt es in Schatten.

Soll für das Staatsamt eine Altersgrenze festgesetzt werden, so liegt sie in der nach bürgerlichen Gesetzen beginnenden Volljährigkeit, mit welcher ohnehin die volle natürliche und juristische Reife des Menschen angenommen wird.

Die Beschränkung des Amtes auf Inländer hat einen begreiflichen Grund in dem jedem Staate und Volke eigenen

Gemeingeist und Egoismus. Einen Ausländer zu rufen, wenn der fähige Inländer vorhanden, wäre ungerecht, unpolitisch und lieblos. „Ein Herrscher, der einen Mann zu einem Amte beruft, wenn sich dafür in seinem Reiche ein anderer, besser befähigter Mann vorfindet, sündigt gegen Gott und gegen den Staat.“ (*Koran*). Wenn auch der Unterthan kein Recht auf das Staatsamt hat, so hat er doch ein Recht zu verlangen, dass er nach dem herrschenden Geiste der Nation und ihrer Verfassung regiert werde, was von dem Ausländer nicht in dem Grade zu erwarten steht, wie von dem Eingebornen. In den eigentlich politischen Aemtern wird auch die Berufung eines Ausländers seltener vorkommen und nothwendig sein, weil eine gute Verwaltung derselben durch die Bekanntschaft mit des Landes eigener Sitte, Lebensweise und Verfassung und durch die Erziehung und das Leben darin wesentlich bedingt ist.

Für die technischen Berufe, das Amt der socialen Interessen ist ein fremdes Talent nicht bloss kein Nachtheil und keine Ungerechtigkeit, sondern ein heilsamer Sporn für die Autochthonen. In diesen Zweigen ist eben der Begriff der freien Concurrenz denkbar. Wir setzen freilich auch hier voraus, dass es sich um ausgezeichnete Fähigkeiten handelt, welche durch die Herbeiziehung eines Ausländers gewonnen werden können; die betreffenden Fachmänner sind vorzüglich Professoren, Aerzte, Künstler und Geistliche.

Zwischen Staaten verschiedener Nationalität ist eine Ausschlussung noch natürlich. Betrübend wirkt es aber auf das politische Gemüth, wenn die Staaten des deutschen Volkes durch gegenseitige Absperrung alle Erinnerung an die Nationaleinheit zu verwischen suchen. Grössere Staaten können sich leichter abschliessen, kleinere Staaten aber eher in die Verlegenheit gerathen, eines fremden Talentes zu bedürfen.

Dass der Staat zu jedem Amte die Besten in jeder Art zu wählen hat, ist eine selbstverständliche Forderung, wobei nur die Tüchtigkeit und Tauglichkeit zu ermitteln, die Schwierigkeit der Aufgabe bleibt.

Es liegt in der Natur der Sache, dass hier nicht wie im

Verkehrsleben das Princip der absoluten freien Concurrrenz an die Spitze gestellt werden kann. Man müsste die Lusttragenden experimentiren lassen und dann nach ihren Leistungen auswählen. Die Gemeenschädlichkeit dieses Modus ist ersichtlich. Die Aufgaben des Staates lassen keine gewerbsmässige Proben und Versuche zu, die sich das Publikum und der Staat käuflich aussuchen, sondern verlangt fertige und geübte Talente. Das Gesetz der freien Concurrrenz gilt nur im Bereiche des wirthschaftlichen Lebens. Der Staat dagegen muss sich vor der Verwendung der Kräfte durch verschiedene Prüfungen und Bedingungen von ihrem Werthe und ihrer Brauchbarkeit überzeugen, um den, der am besten concurrirt, mit dem Amte zu betrauen.

Er verlangt hiezu den Besuch von Schulen und Universitäten, Prüfungen und Zeugnisse über den Erwerb theoretischer Kenntnisse, eine praktische Uebungszeit und zuletzt die Ablegung einer allgemeinen umfassenden Probe in den zu einem bestimmten amtlichen Berufe nöthigen Erfahrungen und Kenntnissen.

So zweifelhaft der Werth und der Nutzen der Prüfungen ist, soviel Uebel darin liegen, sie sind einmal nicht ganz zu vermeiden. Am ehesten sind noch die theoretischen Schlussproben auf der Universität zu entbehren. Die Universitätsexamina beeinträchtigen erfahrungsgemäss die Freiheit des Studiums im hohen Grade. Man kann die praktische Laufbahn beginnen lassen, die Fähigkeiten und Leistungen darin controliren und die Würdigkeit zur Bekleidung eines Amtes vom Resultat einer praktischen Hauptprobe abhängig machen.

Gar keine Prüfung verlangen, alle Qualifikation zum Amte nach der Leistung des Candidaten in der praktischen Probezeit bestimmen, wäre eine bedenkliche Maxime. Das Geschick der Aspiranten wäre in die Hände einzelner Vorstände gegeben. Das Collegium wo es besteht, vermag nicht zu controliren und sicher zu urtheilen, weil ihm nicht alle Arbeiten zur Kenntniss kommen. Wenn auch das Urtheil der Chefs in allen Fällen richtig wäre, so würde sich auf

diese Weise leicht eine Classe unwissenschaftlicher Routiniers ausbilden, die mehr durch äussere Geschicklichkeit und Anstelligkeit, als durch Wissen und Gründlichkeit sich auszeichnen. Der Fleiss und die Gewissenhaftigkeit, welche längere Zeit zur Ausbildung nöthig haben, würden von einer täuschenden Gewandtheit überholt und verdrängt.

Prüfungen sind schon als äusserer Zwang insofern nöthig und nützlich, als Begabte und Unbegabte zum Lernen aufgefordert werden und sich mit dem Wissenswürdigsten bekannt machen. Dieser äussere Antrieb führt oft zum tiefen ernstesten Studium aus Liebe zur Sache.

Ist dieses nothwendige Uebel der Prüfungen nun einmal nicht zu umgehen, so muss man darauf bedacht sein, die Methode derselben so gerecht und gut als möglich einzurichten. Dadurch können viele üble Folgen vermieden werden.

Das erste Erforderniss gebietet, dass der Studirende in seinen wissenschaftlichen Vorbereitungen von seinem Examiner frei sei, sowohl in der theoretischen als praktischen Ausbildung. Eine Einrichtung, die dagegen fehlt, macht die Lehr- und Lernfreiheit illusorisch und hebt die Bedeutung und Zweckmässigkeit der Prüfungen gänzlich auf.

Sodann darf die Bedingung der Gerechtigkeit einer gleichen Behandlung aller Examinanden nicht durch eine abstrakte gegen alle Individualitäten rücksichtslose Form erfüllt werden. Es ist desshalb die ausschliesslich mündliche Prüfung ebenso wenig richtig als die allein schriftliche. Dasselbe Talent kann auf beiden Wegen sehr verschiedene Leistungen an den Tag legen. Während man zweckmässig bei der theoretischen schriftlichen Prüfung keine Hilfsmittel gestattet, ist dies bei der praktischen geboten. Dort handelt es sich darum, ohne Bücher zu wissen, was in ihnen zu finden ist, hier um die Fähigkeit, das Gewusste für die Fälle des wirklichen Lebens zu verwerthen. Hier soll der Tüchtige wie der Untüchtige die ihm gewohnte Wissensquelle zur Hand nehmen, was in der Praxis ohnehin geschieht; beide werden sich demnach in ihren Fähigkeiten wesentlich unterscheiden.

Die Prüfungen sollen aber nicht den einzigen Massstab

der Tauglichkeit bilden und hier kommen wir auf einen grossen Uebelstand der Anstellungssysteme. Wie Vieles können jene nicht beweisen, was für das Amt so wichtig ist und nur durch's Leben sich erprobt. Können Sittlichkeit, Charakter und Gemüthsart, Beobachtungsgabe, Menschenkenntniss, Humanität, Adel der Gesinnung, Muth und Ausdauer durch Prüfungen dargethan werden? Und doch wirken sie oft mehr als Talent und Gelehrsamkeit.¹⁾

Wissen, Scharfsinn und Urtheilskraft sind die vorherrschenden Gegenstände des Examens. Dieses wird daher für Juristen und Techniker noch am Passendsten sein. Allein für die Tauglichkeit und Tüchtigkeit zum Administrativbeamten, den weniger Wissen als Können auszeichnet, sind die Prüfungen selten ein zuverlässiger Massstab.

Es sind beklagenswerthe Zustände der Gegenwart, in der man die Eigenschaften des Charakters und der sittlichen Persönlichkeit im öffentlichen Leben so gering schätzt. Dadurch zieht sich unser Zeitalter schwere Anklagen der Geschichte zu. Die staatlichen Geschicke kommen zum grössten Theile aus den Händen der Beamten, und sie sind es ja, welche die Staatsgewalt ausüben.

Der Grad der sittlichen Bildung des Beamtenthums steht mit der Volksmoral in direktem Verhältniss. Zeige mir die Führer und Leiter des Volkes, dann sage ich dir wessen Charakters dasselbe ist!

Man kommt heutzutage leider in die eigenthümliche Stellung der Bedauerten und Beschränkten, wenn man das Princip der sittlichen Freiheit und Wahrheit zum Massstab des Denkens und Handelns im öffentlichen Leben empfiehlt, und doch ist kein Wort so klar und richtig, als dass Alles wirklich dauernd Grosse in Wort und That nur aus der Tugend entspringt. Welche Zierde und welches wirksame Beispiel für das bürgerliche Leben ist ein Beamter, der mit intellektueller Begabung auch Adel der Gesinnung und Gesittung verbindet. Er ist nicht bloss mittelbar durch Beispiel

¹⁾ v. Morgenstern Mensch, Volksleben und Staat. Bd. I, S. 190 u. f.

ein Förderer der Kultur, seine Amtshandlungen selbst sind an Autorität und Erfolg grösser. Der Befehl ist eine grosse Amtsgewalt, eine noch grössere, sich beliebt zu machen, die grösste jene des Beispiels.

Wir wissen recht wohl, dass in der Schwierigkeit diese Seite der Persönlichkeit zu constatiren ein gewichtiger und schwer zu beseitigender Einwand liegt. Das römische Censoramt — so grossartig und erhaben dieses Institut einst gewesen — können wir freilich nicht mehr unserer socialen und politischen Entwicklungsstufe empfehlen. Allein wenn es auch schwer ist, positive Nachweise und Anhaltspunkte zu geben, so ist schon viel damit gewonnen, in negativer Weise dem deutlichen Mangel sittlicher Bildung entgegenzutreten und ihm die Gleichberechtigung zu entziehen.

Die Schule und die Presse haben heute das hochwichtige Censoramt. In jener wird immer noch zu sehr der Verstand und das Talent, weniger Gemüthsart und Charakter gepflegt. Der sittliche Werth kommt durch vorzügliche intellektuelle Leistungen ganz ausser Frage. Dagegen verlangen wir ungescheut, dem ersten, besten Kopfe den Fortschritt zu versagen, wenn er moralisch der letzte ist.

Auf den Hochschulen geht die sittliche Freiheit in Sittenfreiheit, wenn nicht Zügellosigkeit über. Mit dem Grad der Schulen steigt die Lauheit des Sittengerichts. Welch' lässiges Regiment führt das Censoramt auf unseren Universitäten!

In der Praxis ist dann jeder sich selbst überlassen und macht sich seinen eigenen Katechismus der Moral, nach dem er unangefochten leben kann. Kenntnisse und Talent verschaffen, wenn es gut geht, den Eintritt in's Amt, da häufig andre Hebel, wie Reichthum, Adel, Connexionen die Bahn brechen. Die Stellen werden für die Männer, statt die Männer für die Stellen gesucht. Charakter, Humanität, Sittlichkeit nützen nicht oder verringern sogar. So wird in der Schule, wie im Leben gefehlt. Eine strengere und gewissenhaftere Disciplin thut in beiden Regionen dringend noth;

denn unsittliche Menschen sind in jedem Falle zweideutige Staatsdiener.

Da man in der Praxis die moralischen Vergehen dem richterlichen Urtheile nicht unterstellen kann, so enthält, eine weise Regierung vorausgesetzt, jene Bestimmung in den Verfassungen ein sehr heilsames Korrektiv, welche aus sogenannten administrativen Erwägungen einen anrühigen Charakter zu beseitigen das Recht gibt.¹⁾ Es kommen, wollen wir gerecht sein, weit mehr Fälle einer heilsamen Züchtigung, als solche der unrechtmässigen Uebergriffe vor. Man sieht in solchen Bestimmungen eine viel zu grosse Gefahr. Eine gute Regierung benützt sie weise und gegen eine schlechte ist man durch die strengste Verfassung nicht geschützt. Die schlechte erhebt jeden Willen zu einem unerbittlichen Zwangsgesetze. Eine eiserne Verfassung würde unser armes Kurhessen nicht von der himmelschreienden Politik seines Kurfürsten retten.

Die grösste und dankbarste Aufgabe im Bereich des Sit-tengerichts hat die öffentliche Meinung und ihr Herold, die Presse. Diese verhält sich freilich im Durchschnitt noch nicht würdig und gerecht genug, und doch ist ausschliesslich sie im Stande, ein strenges und in der Hauptsache wahres Gericht zu halten.

Steht dem geistigen Leiter eines Organs ein ungetrübter Charakter, eine tadellose Lebensweise zur Seite, so hat er alle Macht, das römische Censoramt über die Gesellschaft seines Erfahrungs- und Gesichtskreises zu üben. Das öffentliche Urtheil, so hart und unbarmherzig, so parteilich und verzerrt es zuweilen erscheint, so birgt es doch immer ein untrügliches Wahrzeichen persönlicher und sachlicher Verhältnisse, und die öffentliche Meinung wird um so gerechter und sicherer urtheilen, je höheren Aufschwung der sittliche Geist des Volkes nimmt.

Der Staat hat auch hier die öffentliche Meinung zum Theil in seiner Gewalt. Nicht durch die Polizei, diese ist der schwächste Regulator derselben. Es gilt in den Schulen,

¹⁾ Bayerische Verfassungs-Urkunde. §. 19 der IX. Beilage.

den echten Geist der Freiheit und Tugend zu pflegen und denselben durch eine liberale Politik für den socialen Verkehr des gereiften bürgerlichen Lebens weiter zu entwickeln und zu hegen.

Endlich hat die Volksvertretung, das Sublimat der öffentlichen Meinung, als Sittengericht einen ebenso würdigen als wichtigen Beruf. In der Verbindung mit der Presse hat das Institut der Volksrepräsentation in den Staaten der Gegenwart eine wahrhaft grosse Mission erfüllt. Da der Mensch vielmehr geneigt ist, das Schlimme zu sehen und zu tadeln, als das Gute zu loben, so könnte man in dieser Bemerkung eine Ironie finden. Allein man erinnere sich der grossartigen Bestrebungen des englischen Parlaments unter seinen grossen Staatsmännern, man übersehe z. B. nicht die würdige Haltung und ernste Propaganda der bayerischen Kammern in dem letzten Decennium.

Da einzelne Aemter wegen ihres specifischen Charakters nicht bloss die allgemeinen Erfordernisse der Tauglichkeit und Tüchtigkeit, die ein jeder Aspirant zu erfüllen hat, sondern gewisse eigenthümliche Anlagen voraussetzen, so hat die Staatsgewalt auch auf solche nach Thunlichkeit Rücksicht zu nehmen. Sie hat hier wieder keinen anderen Weg zur Kenntniss der Persönlichkeit zu gelangen, als das gesellschaftliche Renommée, die amtliche Qualifikation und sonstige Erfahrungen, die man über den Beamten aus seiner praktischen Thätigkeit gewinnt. So wird ein legislatorisches Genie, das in den Kammern hervorleuchtet zum Chef eines Obergerichts, zum Ministerialbeamten; ein durch Pünktlichkeit, Ordnungssinn, rechnerisches Talent ausgezeichneter Beamte zum Finanzfach; ein Anderer, der gewandten Direktionsgeist, Geschick in der Behandlung der Personen und Dinge, Umgangsfähigkeit und Beobachtungsgabe besitzt, zum höheren Administrativdienst vorzüglich geeignet sein. In zweifelhaften Fällen ist der sittliche strebsame Charakter mit Begabung und patriotischem Interesse an der Sache gepaart dem blossen Reichthum an Kenntnissen und Talent vorzuziehen, besonders in höheren leitenden Stellen. Der erstere wird stets grössere und

dauerndere, der letztere im besten Falle blendendere aber zweifelhaftere Erfolge erringen.

Das Recht, die zum Staatsamte Fähigen zu berufen, muss der Staatsgewalt mit unbedingter Freiheit zustehen. Auf Empfehlung und Vorschläge kann sie zur eigenen Sicherheit in der Gewaltausübung der Besetzung eingehen, darf aber nicht daran gebunden sein. Jeder Zwang und jede Beschränkung verletzt die Amtshoheit des Souverains. Es ist hier zunächst das reine Staatsamt gemeint.

Bei den Aemtern, welche die socialen Interessen gewisser Bezirke, Gemeinden, Corporationen verwalten, ist das Präsentationsrecht der Interessenten oder ihres Patronus zweckmässig. Durch diese Einrichtung wird dem zum Theil berechtigten demokratischen und autonomen Geist der Bürger weislich Rechnung getragen.

Die freie Wahl der reinen Communalbeamten durch die Gemeinde und ihrer Repräsentanten ist eine selbstverständliche Forderung bei dem sie unmittelbar berührenden Interesse an den Beamten. Die endliche Bestätigung und Sanktion der Wahl durch die Staatsgewalt ist eine nothwendige Consequenz der Unterordnung der Gemeinden unter den Staat.

Beim reinen Staatsamt würde eine Wahl durch gleiche oder übergeordnete Staatsbeamte ein sehr gefährlicher Modus der Besetzung sein. Die Wahl würde zu einem gehässigen, persönlichen Parteikampfe sich ausbilden, da den Staatsdienern die unmittelbare sachliche Betheiligung abgeht. Die Wahl der Staatsbeamten durch das Volk ist eine Einrichtung, welche in der Volksherrschaft ihren Platz hat.

Dagegen ist es finanziell und politisch empfehlenswerth, die Aufstellung des niederen Dienstpersonals den Amtsvorständen zu überlassen und eine aversionale Entschädigungssumme dafür zu reichen. Ausserdem ist auch die Besetzung der subalternen weniger wichtigen Aemter für das Staatsoberhaupt eine zeitraubende Belästigung, welche füglich den höheren, allenfalls ministeriellen Behörden übertragen werden kann. In grossen Reichen müssen die Statthalter der entfernteren Landestheile und in Kriegszeiten die obersten Be-

fehlshaber mit umfassender Vollmacht zu Ernennungen ausgerüstet sein.¹⁾

Eine unwandelbare Gerechtigkeit sei für die Staatsgewalt die Richtschnur bei der Besetzung des Staatsamtes. Darunter soll keine absolut gleiche Behandlung nach einer abstrakten Classification verstanden werden. Die Gerechtigkeit besteht vorzüglich in der Würdigung aller die Frage berührenden allgemeinen und individuellen Verhältnisse. Nicht alle Candidaten, welche in derselben Classe stehen und welche dieselbe Note zielt, sind im gleichen Grade fähig und würdig. Es ist dies begreiflich, da wir oben erfuhren, dass viele Eigenschaften, welche öffentliche Funktionen voraussetzen, durch Prüfungen nicht festgestellt werden können.

Es ist ferner auch Sache der Gerechtigkeit, das Gesetz mit den individuellen Lebensverhältnissen auszugleichen. Bei einem vollkommenen Gleichgewicht der allgemeinen Bedingungen unter mehreren Bewerbern sind es die ökonomische Lage, bedeutende theoretische oder praktische Leistungen, Abstammung von verdienstvollen Staatsbeamten, die äussere Erscheinung, persönliche Beliebtheit bei den Amtsuntergebenen, längere Proben und Dienstzeit und andere Dinge mehr, welche eine besondere Berücksichtigung verdienen. Es ist also nicht jede Bevorzugung der Individualität eine Ungerechtigkeit.²⁾

Der Umstand einer längeren Dienstzeit darf aber in keinem Falle zu einem starren Gesetz der Anciennität erhoben werden, da diess der guten Besetzung der Aemter sehr nachtheilig entgegenwirkt.³⁾ Leider ist man noch zu sehr in demselben befangen. Wir verkennen nicht, dass eine längere Uebung eine grössere Vertrautheit mit dem Gegenstand verschafft, mit Erfahrungen und Kenntnissen bereichert und desswegen für Manchen einen Vorzug begründet. Dies wird aber nur in einzelnen Berufen der Fall sein, deren Hauptvorthail

¹⁾ v. Mohl Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 251.

²⁾ Zachariae Vierzig Bücher vom Staat. Bd. VI, S. 188.

³⁾ v. Mohl l. c. S. 255, Ziff. 2.

eben Reife und Erfahrung durch vieljährige Thätigkeit ist. Dagegen wird in Aemtern, welche geistige Frische, junge ausdauernde Kräfte, muthige und lebendige That verlangen, das Gesetz der Anciennität seinen Zweck ganz verfehlen. Desshalb verwerfen wir es als allgemeinen, absoluten Massstab.

Gegen diese Wahrheit sündigt am Meisten die Militärverwaltung. Es liegt gewiss darin ein Hauptgrund so vieler Widersprüche unseres Heerwesens. Das Alter hält zähe an dem hergebrachten unbrauchbaren Zopf anstalten fest und die nothwendige strenge Subordination unterdrückt in einer missverstandenen Ausdehnung jede freie Regung, jeden zeitgemässen Fortschritt der jüngeren Talente.

Vorzüge sollen auch nie zur Anwartschaft, zu einem Recht auf das Amt sich ausbilden. Diese Einrichtung verdirbt den Geist des Beamtenstandes und ist eine Beschränkung der Amtshoheit. Eine Anwartschaft aus anderen Gründen als Verdienst ist eine unvernünftige und unsittliche Bevorzugung. Ist die Aussicht auf das Amt eine verdiente und wohlbegründete, dann ist der falsche privatrechtliche Begriff der Anwartschaft unnöthig, es kommt auch ohne sie der rechte Mann zum Amte.

Die lange Probezeit, welche in den meisten deutschen Staaten die Candidaten zu bestehen haben, ist der Gegenstand allgemeiner Klage. Die Schuld trifft nicht den Staat, sondern die Zeitverhältnisse, das Publikum. Wäre kein so grosser Andrang, so würde die Anstellung früher, sogar einstweilige Honorirung möglich sein. Unter den gegenwärtigen Verhältnissen ist es durchaus nicht rathsam, durch Besoldung die Wartezeit erträglicher zu machen, selbst bei der anerkannten nützlichen Verwendbarkeit der Aspiranten; denn es steht fest, dass eine nicht unbedeutende Anzahl wirklicher Beamten durch sie erspart wird. Allein so lange das freiwillige Angebot der Kräfte in so hohem Masse stattfindet, wäre die Honorirung der Praktikanten eine eben so unwirthschaftliche als unpolitische Einrichtung zu ihrem eigenen Nachtheile. Die Aussicht auf Unterhalt würde noch mehr verlocken, dadurch aber die Möglichkeit eine Anstellung zu erlangen noch seltener. Die

Candidaten würden dann bei einer unter allen Umständen geringen Besoldung viele Jahre hindurch in einer kümmerlichen Existenz die Kräfte verzehren, welche sie in einem anderen Berufe für sich und die Gesellschaft besser verwerthet hätten. Der ärmliche Unterhalt verdirbt natürlich auch alle Berufsfreudigkeit und damit versiegt auch die Quelle aller guten Erfolge.

Die Befürchtung, das Amt würde zu einem Monopol der Reichen, ist ohne Grund. Der wirklich Reiche sucht das Staatsamt nicht, denn die Verzehrung eigener Renten bietet dem Meisten ein angenehmeres Leben als die Bekleidung eines der Staatsgewalt dienstbaren verantwortlichen Amtes. Die Mehrzahl der Bewerber stellt die wohlhabende Klasse, die zwar schliesslich auf die Einkünfte durch Besoldung angewiesen ist, aber doch die Wartezeit sorgenlos überdauern kann. Sie bringt auch durchschnittlich einen grösseren Fond von Bildung mit in's Amt als die in Mangel und Dürftigkeit herangezogenen.

Besoldung für die Aspiranten würde den mittelmässigen Köpfen ein grosses Uebergewicht geben, die mit der Aussicht auf geringen Unterhalt für immer zufrieden wären und ohne Strebsamkeit in alltäglichem Schlendrian Leben und Beruf tödteten.

Endlich soll der Staat die Uebernahme solcher Aemter, mit welchen eine grosse pekuniäre Verantwortlichkeit verbunden ist, noch insbesondere von dem Erlage eines zu verzinsenden Capitals abhängig machen.

Zus. 1. Zu dem Thema über die Prüfungen haben wir noch Folgendes nachzutragen. Das Gesetz der Arbeitstheilung, welches immer tiefer in alle Gebiete eindringt, verlangt auch eine gründlichere Trennung und Ordnung des Prüfungswesens nach den Gegenständen. Für die sogenannten politischen Staatsdiener war und ist immer noch die einzige Bildungsschule die Jurisprudenz. Diese Wissenschaft ist der Freibrief für fast alle Stellen im engeren Staatsdienst, und wenn auch das Amt gar nichts mit Rechtsfragen zu thun hat. Der Finanzmann studirt eben auch *jura* und nur diese. Von einer vorbereitenden

Bildung für Administrativbeamte ist auf Universitäten keine Rede. Da hilft man sich mit dem trügen Sprüchwort: „Wem Gott ein Amt gibt, dem gibt er auch Verstand.“¹⁾

Es ist ein dringendes Bedürfniss, dass hier endlich einmal eine durchgreifende Reform getroffen wird, um so mehr, wenn bereits im praktischen Staatsleben die Trennung der Justiz und Administration besteht.

Es wird hierzu besonders geholfen: durch Bildung einer eigenen staatswirthschaftlichen Fakultät, durch deren reichere Besetzung mit Lehrkräften und durch Trennung der theoretischen und praktischen Prüfungsgebiete nach den beiden genannten Hauptfächern.²⁾

2. Für Bayern ist eine Reform der Prüfungseinrichtungen die höchste Zeit. Entweder müssen die Professoren an den verschiedenen Universitäten wechseln, oder Praktiker als Examinatoren aufgestellt werden. Zum wenigsten muss ein Turnus unter den Lehrern der Universität eingehalten werden. Doch ist diess unser letzter Wunsch, weil nicht viel damit geholfen wäre. Der gegenwärtige Zustand kann nicht mehr länger bestehen; er ist für das Staatsamt von den verderblichsten Folgen.

3. Mit den Erziehungsanstalten (Alumneum, Seminarium, Atheneum), welche die Jugend für specielle Richtungen des Staatsdienstes heranzubilden suchen, können wir uns nicht befreunden. Kein Beruf verlangt mehr die Bildung im Leben und durch dasselbe als der Staatsdienst. Die mit solchen Anstalten verbundenen Systeme und Ordnungen gerathen stets mit dem Princip der akademischen Freiheit in Widerspruch. Schon die Gebundenheit an eine Universität ist für das bessere Talent eine nachtheilige Beschränkung. Vermeidet man aber Studien-

¹⁾ v. Mohl über die wissenschaftliche Bildung der Beamten in den Ministerien des Innern. Tübinger Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. Jahrg. 1845. S. 129 u. f.

²⁾ Deutsche Vierteljahrsschrift über Staatsdienstprüfungen. Nr. XVI, S. 79 u. f. — v. Mohl Staatsrecht, Völkerrecht etc. Bd. II, S. 65 u. f.

pläne und will nur den Bedürfnissen des Leibes einen Zufluchtsort bieten, so gründet man eben ein privilegiertes Hospiz.

Die Erziehung in solchen Seminarien gibt durchaus keine Garantie für die Verwendbarkeit des Zöglings zu dem gewünschten Zweck. So wenig man auf der Schule den künftigen Beruf bestimmen kann, so wenig ist man der speciellen Richtung des Berufes auf der Universität gewiss. Hier ist der Bildungsgang der Theorie noch zu allgemein und die Möglichkeit ein grosses Talent zu erproben noch Allen gleich offen. Ob man für ein bestimmtes Fach ausgezeichnete Fähigkeiten besitzt, das erprobt und zeigt erst die Schule des Lebens. In dieser bildet sich erst der individuelle Staatsbeamte; auf der Universität schult die Theorie Alle für Alles. Wir haben für die Minister, Diplomaten und grossen Finanzmänner keine besonderen Schulen nöthig, diese ersetzt uns die Staatspraxis, und wer in dieser die Tugenden des Beamten vorzüglich erprobt, der ist der Kandidat für den grossen Staatsbeamten und Staatsmann.

Man schaffe also keine Sinekuren für die oft nur scheinbar begabteren Studirenden, man stelle sie alle gleich und wo ein hochwichtiges Amt einen ausgezeichneten Mann erfordert, rufe man den Besten aus der Schule der Praxis, den würdigsten Charakter, den produktivsten Geist und das edelste Gemüth. Das ist die rechte Art die Minister und Staatsmänner zu gewinnen. Wir halten es für unnöthig von besonderen Fähigkeiten und Anlagen dieser Männer zu reden. Die höchsten Beamten haben eben die Tugenden des Staatsdieners im höchsten Grade zu entfalten.

Das einzige empfehlenswerthe Mittel, bessere Talente zu unterstützen, ist die Darreichung von Staatsstipendien zur freien Verfügung behufs wissenschaftlicher Ausbildung.

v. Mohl gibt unter folgenden 4 Mitteln: den Reisestipendien, der Ertheilung eines vorübergehenden Lehrauf-

trages in einem staatswissenschaftlichen Fache, der Zuthellung als stummer Beisitzer der höchsten berathenden Behörde, einem besondern Bildungsinstitut, dem letzteren den grösseren Vorzug behufs der Ausbildung zum höheren Staatsdienst.¹⁾

§. 52.

Das Staatsamt in Bezug auf den Beamten.

Wenn auch das Staatsoberhaupt in der Ausübung des Amts immer als der Gebieter und Herr, in dessen Namen und Willen gehandelt werden soll, zu betrachten ist, so darf doch der Beamte nicht zu einem willenlosen Werkzeug herabgewürdigt werden. Zu den Funktionen, welche Geist und Charakter erfordern, soll dem Beamten Freiheit der Meinung und des Entschlusses innerhalb der allgemeinen Regeln und Formen des Amtes eingeräumt sein. Die Regierung ist sonst nur auf Schwachköpfe angewiesen, denn das Talent lässt sich nicht knechten. Eine andere Sache ist es bei den mechanischen Diensten, deren Natur eine gebundene Führung verlangt.

Vor Allem ist es nun eine faktische und rechtliche Nothwendigkeit, den Staatsdiener durch Besoldung von den Nahrungssorgen zu befreien. Da das Staatsamt, wenn es vollkommen erfüllt werden will, den Beamten von den ökonomischen Erwerbsquellen abhält, seine Verwaltung andererseits die Begründung und Vermehrung des Nationalreichthums und des Staatsvermögens unterstützt, so müssen die im Berufe der Staatsverwaltung ausschliesslich Thätigen aus jenem Vermögen Ersatz und Unterhalt empfangen. In den monarchischen Staaten ist dies mit Ausnahme mancher Ehrenämter, besonders in der Gemeindeverwaltung, durchgehends festes Princip. In den Republiken sind es mehr Stellen, welche der repu-

¹⁾ *v. Mohl* über eine Anstalt zur Bildung höherer Staatsdiener. Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. Jahrgang 1850. Bd. VI, S. 269 u. f.

blikanische Gemeinsinn und Parteigeist freiwillig ohne Honorirung übernimmt.

In Betracht der Grösse der Besoldung lassen wir den Erfahrungssatz gelten: je grösser die Besoldung desto besser die Leistung. Sie soll ferner ein fixer Zeitlohn sein. Stücklohn ist hier nicht am Platze, denn das Staatsamt zerfällt nicht in einzelne zusammenhangslose Arbeiten, sondern ist ein organisches Ganzes im grossen Staatsorganismus, dem der Beamte seine volle Kraft, seine ganze Persönlichkeit für immer widmen soll. Da er ferner eine ausgezeichnete Stellung unter seinen Mitbürgern einnimmt und behaupten soll, so sollen die Einkünfte nicht bloss eine Belohnung für den Dienst, sondern auch einen weiteren Beitrag enthalten, der ihm ein würdiges Auftreten in der Gesellschaft ermöglicht und aller Sorgen um den täglichen Unterhalt überhebt. Der Staat meide alle Sinekuren und überschwängliche Besetzung der Aemter, wodurch dem Besoldungsetat gewiss grosse Summen zur besseren Honorirung der wirklich nothwendigen Beamten erhalten würden. Stellt man diese ökonomisch schlecht, so zwingt man sie zu ungehörigen und unrechten Mitteln des Erwerbs. Und es ist ein sicheres Zeichen, dass es mit dem Staate schlecht steht, wenn sich seine Diener aus dem Amte bereichern.

Der Modus, welcher den Inhaber manchen Amtes auf sogenannte Sporteln verweist, ist sehr behutsam und mässig anzuwenden. Er macht die Amtsverrichtungen käuflich und drängt den Beamten auf eine doppelte Gefahr hin. Entweder verfolgt er den finanziellen Zweck in seinem und des Staats Interesse recht eifrig, dann geräth er in eine das Publikum quälende Amtsgeschäftigkeit, oder er ist — was freilich selten vorkommt — liberal, dann häuft er die Vorwürfe der Regierung auf sich.¹⁾

Das allgemein herrschende und gewohnte Geldsystem hat auch die Geldhonorirung eingeführt und die Differenzen,

¹⁾ Von der wirthschaftlichen Bedeutung dieser Einnahmsquelle ist in der Finanzwissenschaft zu reden.

welche durch die zeitweiligen Veränderungen des Geldwerthes entstehen, werden zweckmässig durch Aufbesserung der Gehalte ausgeglichen. Ausgleichung durch Naturalgaben ist seit dem Verschwinden der Naturalwirthschaft nicht mehr möglich, gewiss nicht mehr praktisch.

Die Wichtigkeit der Aufgaben eines Staatsbeamten gebietet auch die Ausstattung desselben mit der entsprechenden Amtsehre und Amtsgewalt.¹⁾ Der Grad der Autorität und Macht steht mit der Wirksamkeit des Amtes in direktem Verhältniss. Jene soll aber eine natürliche Auszeichnung sein, und man mag hierzu auch die äusseren Mittel der Tracht und Uniformen wählen. Die sinnliche Natur des Menschen, wie sie nun einmal besteht, wird immer für die Einwirkungen äusserer Momente nicht bloss empfänglich sein, sondern sie sogar suchen und unlieb entbehren. Uebertreibungen durch Titel, Orden, Correspondenzformen sind unnatürliche, leere Mittel, führen zum Lächerlichen und verfehlen ihre Wirkung gänzlich. Höchst wünschenswerth wäre eine Beschränkung der masslosen Ordensverschwendung unserer Zeit. Ein weiser Gebrauch und die Verleihung an wirklich verdienstvolle Männer wäre um so förderlicher, als der Orden finanziell wie politisch die bequemste und zweckmässigste Art der Belohnung ist.²⁾

In gleicher Weise thut auch unserem deutschen Correspondenzstyle eine Reform noth. Die alten Verkehrsformeln des hinabgegangenen Polizeistaates sind für unsere Tage und Zwecke ebenso unpraktisch als lächerlich geworden.

Eine Classification der Ehre und Macht und die Subordination sind wechselseitige Bedingungen. Ordnung und System in der Regierung verlangt Gehorsam nach Oben und Macht nach Unten. Freilich darf nicht eine absolute Beamtenhierarchie das Ziel sein. Der Unterschied des Rangsystems soll durch den Geist echter Humanität, Gerechtigkeit und Freiheit ausgeglichen sein. Die Beamten sind ja durch hu-

¹⁾ Schmitthenner Zwölf Bücher vom Staate. Bd. III, S. 508 u. f.

²⁾ v. Mohl Staatsrecht, Völkerrecht und Politik. Bd. II. S. 155 u. f.

manistische Studien gebildete Männer! Der Gehorsam sei eine selbstbewusste Unterwerfung unter die wirklich höhere Würde und Ehre, das Gebot keine persönliche Ueberhebung, sondern Ausfluss eines weisen und edlen Regierungsprincips.

Die besondere Stellung und Achtung, welche Beamten gebührt, nöthigt auch den Staat, ihnen einen besonderen Schutz gegen Verletzungen zu gewähren, wenn ihre Würde nicht bloss eine nominelle sein soll. Die Würde des Amtes und seiner Vertreter kann nicht aufrecht erhalten werden, wenn ungeziemendes und rücksichtsloses Benehmen der Unterthanen gegen dieselben nicht wachsam verfolgt würden.

Die Staatsgewalt hat selbst mit gutem Beispiele voranzugehen und ihren Organen die gebührende Achtung und Ehre zu erweisen. Es ist ein schöner Zug in dem Verhältniss zwischen Beamten und Staatsoberhaupt, wenn dieses in amtlicher und socialer Begegnung Würde, Amtsbefugniss und Titel seiner Beamten anerkennt. Wenn Napoleon, dem unter anderem, was selten bemerkt wird, auch jede adelige und ritterliche Gesinnung fehlte, den Stock zornmüthig gegen den Beamten erhob, oder wenn der chinesische Kaiser bubenhaft auf die Mandarinen schimpft, so ist diess für den Herrn wie für den Diener gleich entehrend.

Es verbietet sich in weiterer Consequenz von selbst, die Beamten zu ungerechten und unsittlichen Zwecken zu missbrauchen. Das Verhältniss zwischen Berechtigten und Verpflichteten wird gelockert und vergiftet, wenn beide Theile unlautere Bestrebungen verbinden. Eine solche Regierungspolitik kehrt sich in ihren Folgen gegen den Urheber selbst. Der Geist des Amtes wird verdorben, das Volk unzufrieden und unruhig, bis es zuletzt durch gewaltsamen Widerstand gegen Bureaukratie und Regierung sich erhebt.

Gegen unrechte Zumuthungen hat der gewissenhafte Beamte kein anderes Mittel als das der Vorstellung bei der übergeordneten Behörde. Dadurch hat er sein Gewissen gerettet und die Verantwortlichkeit bleibt den Gebietern, wenn er doch zur Ausführung schreiten muss. Verträgt seine Ueberzeugung den Gehorsam in diesem Falle nicht, so muss er ihr eben das

Opfer des Rücktrittes bringen. Eigenmächtig darf er nicht handeln, diess ist mit dem nothwendigen Principe der Ordnung in der Regierung unvereinbar. Weiter als bis zu einer Vorstellung reicht die Modification des Gehorsams gegen die Oberen nicht. Dieser bildet sich im Kriegerstand zur unbedingten blinden Unterwerfung aus. Die Fälle, in denen sich der Beamte wider die Befehle der Oberen eine Handlung nach eigener Einsicht und Erfahrung erlauben darf, werden selten sein und sich nur auf wirkliche Noth beschränken. Diese macht selbst im Krieg einen Ungehorsam zum Wohle des Heeres und des Staates verzeihlich.

Endlich soll der Staat besonders vermeiden, die Beamten in die Verlegenheit der Collision zwischen privatrechtlichen und öffentlichen Interessen zu bringen. Selten sind die Besseren, die in einem solchen Kampfe siegen. Verbindlichkeiten, welche Beamte zum Vortheil des Staates auf seine Kosten übernommen, sind ihnen abzunehmen und auch Entschädigung und Ersatz zu leisten.

Damit keine Ueberbürdung, Unordnung und Wandelbarkeit im Amte vorkommt, sind die Competenzbefugnisse in quantitativer und qualitativer Beziehung genau festzustellen. Dieses Erforderniss ist vornehmlich gegen die den öffentlichen Angelegenheiten so schädlichen und kleinlichen Competenzconflicte der Behörden unter einander gerichtet.

Es steht der Staatsgewalt zu, über ihre Beamten Aufsicht und Controle zu üben. Diese geht zweckmässig immer von der nächst höheren Instanz aus. Ebenso trügerisch als unsittlich wäre ein Spionirsystem. Desshalb ist auch die Controle durch die Corporation selbst, in der der Beamte sich befindet, verwerflich. Die Mittel der Beobachtung sollen ehrlich und soweit thunlich offen sein. Der Beamte verlangt mit Recht zu wissen, von wem und wie er censirt wird.

Es ist auch die Presse ein sehr taugliches Institut zur Ueberwachung amtlicher Thätigkeit, freilich nur die freie.

Auch können durch Beschwerden und Recurse des mit den Behörden verkehrenden Publikums die obersten Organe

von den Leistungen und dem Betragen der Beamten in Kenntniss gesetzt werden.

Die Controle übt der Staat, um auch die ihm zustehende Disciplinargewalt gegen die Beamten handzuhaben. Von den gemeinen Rechtsverletzungen haben wir hier nicht zu reden. Die Disciplinargewalt ist eine nothwendige Folge der Unmöglichkeit, alle Vergehen dem strengen Strafgesetze zu unterstellen. Es gibt eine Menge Handlungen, die zwar den betreffenden Beamten als Bürger und Menschen nicht entwürdigen, die aber doch Verfolgung und Rüge nöthig machen, wenn das Amt nicht leiden soll.

Leicht kann auch die Disciplin den Beamten verkleinern und entwerthen. Es ist die Grenze der hier geltenden Strafgewalt mit grosser Genauigkeit zu ziehen und zu beachten. Oeftere Disciplinarstrafen vertragen sich mit der Würde und Pflicht des Staatsdieners nicht.

Wie der Staat bestrafen kann, so kann er auch belohnen. Zu diesem Zweck empfehlen wir für die Staatsdiener die Gehaltszulagen, Beförderungen und insbesondere Orden.¹⁾ Jene Mittel sind finanziell und politisch nicht so zweckmässig und erzeugen leicht Differenzen unter fast gleichgestellten Beamten. Die Gehaltszulagen mögen regelmässig nach dem Dienstalder geschehen. Auch sei dem Beamten zeitweilig eine Ruhe und Erholung von seinen täglichen Amtsgeschäften vergönnt und hiezu ist das Institut der Gerichtsferien geeigneter als das der Beurlaubung.²⁾

Wer sich zum Staatsdienst entschliesst und demselben Kraft und Leben weihen will, der vollführe diese Aufgabe auch mit ungetheiltem Interesse. Es ziemt dem Manne, dass er das einmal gewählte Ziel auch mit Consequenz und Hingebung verfolge. Er soll mit lauterem Diensteifer die ihm gestellte Aufgabe erfüllen und sich hüten die Grenzen seiner

¹⁾ v. Morgenstern Mensch, Volksleben und Staat. Bd. I, S. 202 u. f.

²⁾ v. Morgenstern l. c. S. 216 u. f.

Competenz zu verletzen, damit nicht Dienstfeier in belästigende Amtsgeschäftigkeit übergehe.

Jedes Amt ist von einer lebendigen Idee erfüllt, von der der Beamte getragen sein soll und dieser soll seinerseits wieder das Amt mit Geist und Leben erfüllen.¹⁾

Für alle Amtsverrichtungen ist er dem Staate wie dem Volke verantwortlich. Der Unterthan kann von ihm Ersatz für jedes widerrechtliche Begehren und Verfahren fordern eventuell vom Staate.²⁾ Und wo eine solche Forderung auch nicht geschieht oder begründet ist, immer kann für den Staat wegen mangelhafter oder unrichtiger Vollziehung der Befehle Veranlassung gegeben sein, den Beamten zur Verantwortung zu ziehen. Besonders strenge werde die Parteilichkeit verfolgt, in die der Beamte so leicht verfällt. Es ist nicht immer eine grobe, rechtlich strafbare Verletzung, welche er dabei begeht, sondern meistens eine feine kaum sichtbare Abweichung von der richtigen Behandlungsart des Gegenstandes. Dagegen kann eine gute Disciplin und die öffentliche Meinung vielleicht am Besten helfen.

Die Hoheit und Würde des Amtes legt ferner dem Inhaber desselben die sittliche Pflicht der Humanität, des Wohlwollens, der Milde und Höflichkeit in Amtsverrichtungen auf. Es ist nicht bloss die pünktliche und gewissenhafte Vollziehung der Aufgaben und Befehle, sondern die menschliche Behandlung der Dinge und Personen, welche den Beruf adelt. Durch ein menschenwürdiges edles Verhalten des Beamten wird dem Gesetze, dem starren Buchstaben des Gebotes und Verbotes, erst die rechte Weihe verliehen. In einer solchen sittlich erhabenen Thätigkeit im Amte spricht sich auch die wahre Begeisterung für das Amt aus. Der Beamte hat eine unendlich wichtige Aufgabe in dieser Rich-

¹⁾ *Bluntschli* allgemeines Staatsrecht. Bd. I, S. 33 u. f.

²⁾ *Sundheim* von der Haftungsverbindlichkeit des Staates für Schadensstiftung seiner Beamten. 1827. — *Heffler* Beiträge zum deutschen Staats- u. Fürstenrecht. 1829. S. 160 u. f. — *Zöpfl* Grundsätze des Staatsrechtes. §. 216 u. f.

tung. Er kann mit den oben genannten Tugenden ausgestattet die grössten, empfindlichsten Widersprüche zwischen Gesetz und Leben versöhnen.

Diese Obliegenheiten sind zwar nicht in den Dienst eid aufgenommen. Ist denn aber dieser das einzige Princip des handelnden Lebens? Es gibt allgemeine Pflichten des Menschen und Bürgers, die uns überall begleiten und nicht erst durch den Eid in die Seele gepflanzt werden sollen. Er ist gewiss eine moralische Bestärkung, ein starker Schild in manchen Versuchungen, aber es bleibt doch gefehlt, wenn man sich an ihn anklammern muss. Was enthält er denn? Der Eid ist doch nur eine Steigerung der jeden Unterthan treffenden Verpflichtung, dem Wohl des Staates sich dienstlich zu erweisen.¹⁾ Und noch einmal ist's gefehlt, wenn man nicht mehr thut, als er gebietet. Ein solcher Beamte mag juristisch eine tadellose Administration führen, und kann doch der Verwaltung politisch schlechte Dienste leisten und der Gesellschaft ein missliebiger und nachtheiliger Beamte sein.

Was die Pflicht, das sogenannte Amtsgeheimniss zu bewahren, anlangt, so kann nicht von einem absoluten Schweigsystem die Rede sein. Die Vorgänge im Bereiche der administrirenden Behörden sollen Niemandem ausser ihren Grenzen kund werden, wenn die Veröffentlichung dem Interesse der guten Sache, den Familien- und Vermögensrechten schaden könnte. Die Regel aber sei Oeffentlichkeit des Regierens, damit die Unterthanen wissen, wer und was ihre Regierung sei. Sie haben ein Recht darauf und eine vernünftige und weise Politik gebietet es.

Der Staatsdiener ist Diener für den Staat und nicht für den persönlichen Träger der Staatsgewalt, wie im Mittelalter, wo der Staatsbegriff im Fürsten unterging. Es kann sich zwar die Pflicht der Treue, des Gehorsams und der Aufopferung zu der Person des Fürsten emporrichten, da in ihm die Idee des concreten Staates und die Geschichte eines grossen Herrscherhauses zur wirklichen Erscheinung kommt. Aber

¹⁾ *Dahlmann Politik*. 2. Aufl. S. 276, §. 255.

diese Hingebung soll eine ideale patriotische Begeisterung, keine persönliche und subjective sein.¹⁾

Endlich stehe auch das Verhalten des Beamten ausser dem Amte in Harmonie mit der Würde desselben. Alle Macht und Ehre und alle äusseren Mittel der Gewalt vermögen ihn nicht aufrecht zu erhalten und seinen Handlungen Ansehen zu verschaffen, wenn er nicht eine durch seinen Beruf gebotene ehrenhafte und sittliche Lebensweise an den Tag legt. Ein Mann, der durch seine ausgezeichnete Stellung über seine Umgebung hervorragt, kann sich den Blicken der Gesellschaft nicht entziehen. Sie wird sein ganzes Leben mit dem Vergrösserungsglase einer wachsam und eifrigen Kritik verfolgen. Desshalb werden seine Fehler, aber auch seine Tugenden grösser erscheinen. Zuletzt lässt sich der Privatmann von dem Beamten doch nicht trennen. Die Treue im Kleinen bürgt für die Tüchtigkeit im Grossen. „Die Maximen der Weisheit in Staatssachen und Privatangelegenheiten sind ganz dieselben“.²⁾

§ 53.

Von der Dauer des Staatsamts.

Das Staatsamt überdauert das Individuum. Die Zeitdauer, in welcher die Aemter bekleidet werden, hängt vielfach von der Staatsverfassung ab. In der Demokratie liebt man den Wechsel und scheut jede Einrichtung, welche einen bevorzugten Stand mit bleibender Ueberlegenheit hervorrufen könnte. In der Monarchie finden wir den Staatsdienst auf Lebenszeit als Regel. Verweilen wir bei dieser Staatsform.

Das Gesetz der Arbeitstheilung, die künstliche und mannichfaltige Lebensweise unserer Tage verlangt eine Vorbereitung, welche die volle Zeit und Kraft der Jugend zum Wenigsten in Anspruch nimmt. Dadurch ist die Nothwendigkeit

¹⁾ Zachariae Vierzig Bücher vom Staate. Bd. VI, S. 239.

²⁾ Zachariae l. c. Bd. II, S. 238.

einer lebenslänglichen Amtsführung gegeben. In vielen Zweigen der Administration würden auch durch häufigen Wechsel alle Vorthelle der Erfahrung und Uebung verloren gehen und manches Amt in der kurzen Spanne Zeit zu einem Ausbeutungssystem missbraucht werden. Für Gemeindeämter, zu denen alle Bürger berufen werden können, empfiehlt sich wieder die vorübergehende Bekleidung.

Treu unserer Auffassung über die Besetzung des Staatsamts dürfen wir der Consequenz nicht ausweichen, welche auch volle Freiheit der Staatsgewalt und Rücksicht auf die Entfernung eines Staatsdieners begehrt. Es ist diese ein nothwendiges Postulat des Staatswohls. Selbst England und Amerika gehen im Allgemeinen von diesem Princip der Unbeschränktheit aus.¹⁾

Aber die Politik verlangt vom Rechte auch Billigkeit und Liberalität, sie verlangt, dass der Beamte durch Grundgesetze gegen wirkliche launenhafte Versetzung und Herabwürdigung geschützt sei. Die Würde des Amtes bedingt auch diese Garantie, und wenn nicht, so ist es schon eine äussere Nothwendigkeit, für die schweren Opfer an realen und personalen Gütern, eine sichere Berufsexistenz zu bieten. Sonst wäre das Staatsamt unmöglich oder unwürdigen Männern verfallen.

Wir finden desshalb auch in allen constitutionellen Staaten die Gemüther durch Versprechungen beruhigt. Doch verlange man nicht zu viel und lege keinen zu grossen Werth darauf. Man streift hiebei an Unmögliches. Solche Garantien können allenfalls gegen die grössten Ungerechtigkeiten schützen, die übrigens in einer guten Regierung auch ohne verfassungsmässige Bestimmungen nicht zugefügt würden. Die meisten Fälle müssen doch der Amtshoheit des Staates kraft seiner Machtvollkommenheit vorbehalten bleiben. Es werden auch häufig solche Gewährleistungen in der Praxis zu einem papiernen Schild. Was würde es denn nützen, wollte man

¹⁾ *Bluntschli* l. c. Bd. II, S. 142.

das strengste Gesetz zum Schutz der Staatsdiener auf das Strengste handhaben? Es gäbe eine Menge Mittel, die nicht gegen dasselbe gerichtet wären, es aber doch illusorisch machen könnten. Und zuletzt, gestehen wir es offen, sind wir selbst schuld daran, wenn dergleichen Gesetze zwecklos werden. So lange es noch ein Avancement gibt und die Menschen Menschen bleiben, ist die Unabhängigkeit des Staatsdieners eine Phrase, ein Aberglauben. Wie wird ein mögliches Uebergehen und die Qualifikation gefürchtet! Grosse Angriffe durch die Staatsgewalt sind viel weniger zu fürchten, als die kleinen und obwohl sie oft ebenso empfindlich sind; lässt sich doch nicht leicht ein gesetzlicher Damm gegen dieselben errichten.

Es dient also zur Entschuldigung einer jeden liberalen wie gewaltthätigen Regierung, dass zuletzt die Menschen sich selbst abhängig machen. Es spricht diess gewissermassen dafür, dass die Machtvollkommenheit des Staates durch solche Garantiesetze eigentlich doch nicht beschränkt werden kann. Sie steht zu hoch, so dass trotz der besten Absichten, den Menschen durch Gesetze von ihr loszubinden, er sich selbst von ihrer Grösse nicht frei machen kann, sondern ihr sich unterwirft.

Das Streben nach Selbständigkeit des Staatsdieners hat noch am meisten Sinn beim Richteramt;¹⁾ in der engeren Administration und der Gesetzgebung wäre sie ein direkter Widerspruch mit dem Begriff der Staatsgewalt, deren unmittelbare Diener die Verwaltungsbeamten sind. *Heffter* hat wahrlich Recht, wenn er sagt: „Eine Regierung in der gesetzgebenden Gewalt durch die Stände, in der Ausführung der Gesetze durch die Selbständigkeit ihrer eigenen Beamten beschränkt, wäre eine baare Nullität.“

Und was soll die Unabhängigkeit selbst beim Richteramte nützen? Wenn sie da oder dort nicht bestünde, würde

¹⁾ *Klüber* die Selbständigkeit des Richteramts. 1832. — *Pfeiffer* die Selbständigkeit und Unabhängigkeit des Richteramtes. 1851.

das Recht nicht schlechter gesprochen. Die beste Justiz sind gute Gesetze mit Ausschliessung der Cabinetsjustiz. Ohne diese führt auch die Selbständigkeit des Richteramtes zu keiner guten Rechtsprechung. Und wozu besteht denn im aller-schlimmsten Falle die Volksvertretung!

Manche meinen, schon das blosse Vorhandensein eines Garantiegesetzes wirke gut und sei ein Zeichen der Politik der Zeit. Dagegen haben wir nur den gewichtigen Einwand vorzubringen, dass es für die Politik und die Autorität der Gesetze nichts Gefährlicheres gibt, als wenn sie bestehen und nicht gehalten werden können.

Die Ansicht des Dienstvertrags schwingt sich über diese Fragen leicht hinweg. Sie macht alle diese Punkte zum Inhalt eines privatrechtlichen Vertrags, so dass sich erzwingbare obligatorische Rechte und Pflichten bilden.

Eine Consequenz der Freiheit der Uebernahme ist die Freiheit der Resignation. Wenn man zum Amte nicht gezwungen werden kann, darf man auch nicht gebunden werden, in demselben zu bleiben. Freilich setzt der freie Rücktritt die Vollendung der einmal begonnenen Aufgabe voraus, und der Abschied löst die Verbindlichkeiten nicht, deren Entstehungszeit in das frühere Amtsverhältniss fällt.

Manche Dienstverhältnisse sind nur an vorübergehende Leistungen geknüpft und gehen mit deren Erfüllung zu Ende, wie die Commissionen der Techniker und Sachverständigen etc.

Die Amtsgewalt geht mit dem Tode unter. Sie soll eine rein persönliche, in keiner Weise Gegenstand eines Erbrechtes oder einer Anwartschaft sein. Ein eigenthümlicher Fall ist der Wechsel der Nebenbeamten mit der Creirung eines neuen Ministeriums. Der Standpunkt der Politik macht diess erklärlich. Da mit einem solchen Falle der Regel nach eine gänzliche Veränderung des politischen Geistes des Ministeriums verbunden ist, so ist es billig und räthlich, dem neuen Chef die Wahl seiner Mitarbeiter und den bisherigen Beamten den Wunsch, jenem zu folgen, freizustellen.

Muss der Beamte vor dem Tode seine Berufsthätigkeit

aufgeben, so werden, trägt er selbst die Schuld, alle Beziehungen zwischen ihm und dem Staate gelöst. Die Fälle der Entsetzung, Entlassung, Suspension etc. als Strafen wegen begangener Rechtsverletzung verweisen wir auf das strafrechtliche Gebiet.

Wird er durch unverschuldete Ereignisse von seinem Posten gerufen, dann finden wir zwar im strengen Recht keinen Grund, der dem Staate auch fernere Unterstützung und Unterhaltung des Beamten geböte, aber äussere Gründe der Zweckmässigkeit und Politik zwingen hiezu, wenn wir von den Forderungen der Humanität und Liberalität, die auch an den Staat gerichtet werden können, absehen wollen. Der Staat muss eine standesgemässe Pension in Aussicht stellen und reichen, denn Niemand würde ihm seine Kraft widmen, wenn die Existenz bei jedem äusseren Unfall der Dienstunfähigkeit auf dem Spiele stünde. Und von weisen Ersparungen für die Zukunft aus der Besoldung wird doch wohl Keiner reden wollen.

Ebenso sind es äussere Gründe, welche dem Staate die Pflicht der Unterstützung der Hinterlassenen auferlegen. Eine kleine Steuerlast für den Beamten ist ein empfehlenswerther Modus, das Bewusstsein der natürlichen Pflicht der Fürsorge für die Familie hervorzurufen und wach zu erhalten. Zwischen dem Hagestolzen und Verehelichten kann hiebei kein Unterschied gemacht werden. Jener kann doch keinen Revers der Ehelosigkeit ausstellen, am allerwenigsten der alte Hagestolz, da dieser häufig die grösste Heirathslust zeigt. Und schreitet er spät zur Ehe, so waren die Forderungen an ihn um so begründeter, da die Wahrscheinlichkeit, den Ernährer zu verlieren, für die Familie um so grösser ist. Freilich muss der Staat auch eine Besoldung reichen, welche die Ehe möglich macht; sonst ist der Pensionsbeitrag eine wahrhaft boshafte Hagestolzensteuer, welche ein Verhältniss trifft, wozu der Staat selbst zwingt.

Einen grösseren Gehalt, der es dem Beamten möglich macht, durch Ersparungen die Zukunft seiner Familie zu sichern, können wir doch wohl nicht vorschlagen, wenn wir

nicht zugleich dafür garantiren können, dass die Beamtenwelt eine höhere Menschheit bildet.¹⁾

¹⁾ Siehe über dieses Capitel *S. J. M. Seuffert* Verhältniss des Staates und der Diener zu einander. Würzburg 1793. — *Grünner* der Staatsdienst aus dem Gesichtspunkte des Rechts und der Nationalökonomie. 1808. — *Pöliz* Jahrbücher. 1826. II, S. 225 u. f. Die Verhältnisse der Staatsdiener von *Emmermann*. — *Heffler* Beiträge zum deutschen Staats- und Fürstenrecht. 1829. II. — *Hertel* Worte über den Staatsdienst. 1827. — *Brewern* das Verhältniss der Staatsverwaltungsbeamten im Staate. 1835. — *Meisterlin* die Verhältnisse der Staatsdiener. 1838. — *Erdmann* philosophische Vorlesungen über den Staat. S. 128 u. f. — *Zöpfl* Grundsätze des constitutionell-monarchischen Staatsrechts. S. 364 u. f. — *Klüber* öffentliches Recht des deutschen Bundes. S. 385 u. f. — *H. A. Zachariae* Staatsrecht Bd. II, §. 109.

VIERZEHNTE CAPITEL.

Von den einzelnen Gebieten der Staatsverwaltung.

§. 54.

Der Begriff der Staatsverwaltungslehre.

Nachdem wir uns mit dem Unterschied der Verfassung und der Verwaltung vertraut gemacht, ist der Inhalt unseres Werkes leicht und sicher festzustellen.

Ergibt sich die Verfassung als die ruhende Basis, die Verwaltung als das bewegte und Bewegung erzeugende Element des Staatsorganismus, so enthält unser Wissensgebiet die Grund- und Lehrsätze, welche die Staatsgewalt als handelndes und thätiges Princip in der Verwirklichung der Staatszwecke zu verfolgen hat. Oder definiren wir kürzer: unsere Wissenschaft hat die Lehren von der praktischen Verwirklichung und Durchführung der Staatsidee zum Gegenstand.

Die Verfassungslehre beobachtet die bleibende Grundform des Staates, die Verwaltungslehre den Kreislauf seiner Stoffe und Elemente. Jene ist daher Plastik und Anatomie, diese Physik und Physiologie.

Da die Verwaltung, wie schon oben erörtert, nicht ein anderes Gebiet, als die Verfassung ist, sondern beide den

Staat in seiner ganzen Einheit und Gesammtheit nur in verschiedenen Beziehungen umfassen, so erstrecken sich auch unsere Grundlehren auf das ganze politische Leben. Sie geben Vorschriften für die Cultur und Nahrung der materiellen und geistigen Interessen des Volkes, wie für die zweckmässigste Administration der Rechtsgesetze.

Die Verwaltungslehren des materiellen Gebietes begegnen uns in der Bevölkerungswissenschaft, der Gesundheitspolizei, der Nationalökonomie, der Finanzwissenschaft und der Militärverwaltung. Die geistigen Interessen finden ihre Würdigung und Fürsorge in der Culturpolitik und der Sittlichkeitspolizei und die Grundsätze für die Handhabung der Rechtsordnung entwickelt die Justizverwaltung und Sicherheitspolizei.

Diese Wissenschaften insgesamt, welche übrigens noch in einzelne Disciplinen zerlegt werden können, sollen durch das vorliegende Werk zu einem systematischen Ganzen verbunden werden und dem administrativen Beruf ein Hand- und Hilfsbuch, ein Katechismus sein.

Ein solches Werk kann um so mehr Nutzen stiften, als ein abgeschlossenes System der Grundlehren der Staatsverwaltung im Sinne der Gegenwart noch nicht vorhanden ist, und doch die tiefer greifende Berufstheilung unserer Zeit es dringend nothwendig erscheinen lässt. Die einzelnen hierher gehörigen Disciplinen sind durchgängig in den grösseren Werken der Staatswissenschaften zerstreut, oder für sich als grössere Werke behandelt.

§. 55.

Die Staatsverwaltungslehre im Verhältniss zu den verwandten Wissenschaften.

Unser Wissenskreis gehört zur Familie der Staatswissenschaften. Diese stellen ein grösseres allgemeineres Gebiet dar, von dem die Grundlehren der Staatsverwaltung einen besonderen Theil bilden.

Unter den übrigen unseren Grundlehren verwandten

staatswissenschaftlichen Disciplinen nennen wir vorerst das Staatsrecht. Es enthält im Allgemeinen das Staatsverfassungs- und Verwaltungsrecht. Im engeren Sinne bedeutet es nur jenes und begreift dann die feststehenden rechtlichen Grundformen des Staatslebens in sich. Diese beziehen sich hauptsächlich auf die Natur und Grenzen der Staatsgewalt, auf deren Träger und die Rechtsverhältnisse derselben zu den Staatsangehörigen.

Das Staatsrecht ist also Verfassungslehre und damit ist sein Verhältniss zu der Staatsverwaltungslehre charakterisirt.¹⁾

Jenes kann positives Staatsrecht sein, insofern es die gegebenen Rechtsbestimmungen eines concreten Staates entwickelt, oder philosophisches Staatsrecht, welches die allgemeinen rechtlichen Vernunftprincipien für die Grundformen des Staates zum Gegenstand hat.

Ebenso kann das Verwaltungsrecht positives und allgemeines sein. Jenes gründet sich auf die positiven Grundsätze für die Administration eines bestimmten Staates; dieses enthält die allgemein gültigen Grundwahrheiten für die Thätigkeit der regierenden Staatsgewalt.

Das Verwaltungsrecht im letzteren Sinne trifft mit unserem Gebiete zusammen, aber wir müssen uns gegen die Anwendung des Begriffes „Recht“ erklären. Er ist nur eine richtige Bezeichnung für das positive Verwaltungsrecht, nemlich insofern es sich hier um bestimmte von der Staatsgewalt vorgeschriebene Regeln, also Rechtsformen der Verwaltung handelt.

Allein die allgemein gültigen Grundwahrheiten für die administrative Thätigkeit gehen nicht im Rechtsbegriff auf. Es sind zwar auch Gesetz und Recht eine wichtige Quelle für die Verwaltung, aber nicht ausschliesslich und nicht in dem strengen Sinne, welchen wir mit dem Verfassungsrecht verbinden. Hier ist das Recht die einzige concrete unbeugsame Lebensform. Man versteht desshalb unter Staatsrecht vornehmlich das Staatsverfassungsrecht. In der Verwaltung kann

¹⁾ Siehe den vorigen Paragraph.

das Recht nur als allgemeines, flüssiges Princip, als elastische Regel erscheinen, welche dem Drange des undulirenden Zeitgeistes folgt. Die Verwaltung ist fortwährende Strömung im staatlichen Leben, welche nicht den starren Rechtssatz, sondern nur das bewegliche Rechtsprincip verträgt.

Die Administration hat aber, wie bemerkt, nicht in allen Dingen das Recht vor Augen. Für die ersten wichtigen Verwaltungsacte wird dieses wohl nöthig sein, aber unmöglich ist es für die speciellen mikroskopischen Zwecke auf der äussersten Peripherie des Verwaltungsorganismus. Es sind oft unvorhergesehene, eben so rasch entstehende, als vergehende Bedürfnisse zu erfüllen, und zwar so geschickt als möglich, ohne Hilfe eines Rechtssatzes, wenn nur im Allgemeinen die wahre Idee des Staatszweckes gewahrt bleibt.

Wenn freilich das Recht überhaupt alles Wahre, Gute, dem Staatszwecke Entsprechende bedeuten soll, so ist allerdings die gesammte Verwaltungslehre ein Verwaltungsrecht; dann ist aber der Begriff des Rechts in eine unsichtbare und nebelhafte Ferne gerückt.

Ein anderer verwandter Begriff ist die Staatswirthschaftslehre. Sie gehört, wie später deutlicher wird, im weiteren und engeren Sinne zu unserem System. In jener Bedeutung ist sie die Staatswissenschaft, welche das öffentliche ökonomische Volks- und Staatsleben zum Inhalt hat; in diesem Sinne begreift sie den wirthschaftenden Staat allein in sich und ist dann gleichbedeutend mit Finanzwissenschaft.

Die Begriffe Polizei und Polizeiwissenschaft haben durch ihre Charakterlosigkeit den Anspruch auf Berücksichtigung und Untersuchung verscherzt. Aus einem Begriffe, aus dem Alles gemacht werden kann, ist zuletzt Nichts zu machen; mit ihm fängt auch Jeder an, was er will.

Wir wollen zu den vielen vagen und pedantischen Definitionen, welche uns *v. Berg*¹⁾ aufführt, nicht eine neue fü-

¹⁾ *v. Berg* Handbuch des deutschen Polizeirechts. Bd. I, S. 1—30, Bd. IV, S. 8.

gen, lassen vielmehr diese Namen als Bezeichnung für eine specielle Disciplin, wo möglich, ganz fallen.

Die meisten Definitionen, besonders auch die Ansichten der Praxis, scheinen darin übereinzustimmen, dass die Polizei die Regierungsthätigkeit im engsten Sinne, also die vollziehende Gewalt ausser der Militär- und Finanzverwaltung bedeutet. Demnach ist die Polizei ein engerer Kreis als der unserer Verwaltungslehren und nur ein Theil derselben;¹⁾ diese schliessen die Militär- und Finanzverwaltungslehre ein.

Die politische Oekonomie, unter der wir seit *Rau* die allgemeine und specielle Nationalökonomie, d. h. Volkswirtschaftslehre, Volkswirtschaftspolitik und Finanzwissenschaft verstehen,²⁾ bildet gleichfalls einen besonderen Theil des beabsichtigten Werkes. Dieses umfasst ein weiteres Gebiet, wie im nächsten Abschnitte ersichtlich wird.

Schliesslich haben wir noch auf den Begriff der sogenannten Cameralwissenschaften einzugehen. Diese Bezeichnung ist nur durch einen historischen Rückblick zu verstehen.

Die Staatsverwaltung im Mittelalter, der Zeit eines un- ausgebildeten politischen Lebens, ging in der fürstlichen Privatwirtschaft unter. Die Interessen der fürstlichen Hofhaltung und die Aufgaben für den Staat waren so ineinander verflochten, dass sie durch dieselben Personen und dieselben Mittel ihre gemeinsame Lösung fanden. Der Beamte des Hofes war Diener des Staates und der finanzielle Bedarf floss aus derselben Quelle für Beide. Begreiflicherweise war auch das Wissen vom Staate und von der Hofwirtschaft oder Staatsverwaltungs- und Privatwirtschaftslehre, die insgesamt Cameralwissenschaft genannt wurden, identisch, da der Hof des Regenten mit dem Namen „Cammer“ und die Hofwirtschaft als „Cammerwesen“ bezeichnet wurden.

1) *v. Mohl* Encyklopädie der Staatswissenschaften. S. 274 u. 543, n. 3. Ueber die Bedeutung der Polizei als Wissenschaft und Praxis siehe die späteren Capitel über Justizverwaltung und Sicherheitspolizei.

2) *Rau* Grundsätze der Volkswirtschaftslehre. 6. Aufl. S. 8, §. 9 u. f.

Nicht bloss das ökonomische Gebiet umfassten die Cameralwissenschaften, sondern auch Justiz und Polizei, die in jener Zeit als bescheidene Staatszwecke ebenfalls den Cameralbeamten übertragen waren. Die Grenze der Beschäftigung für den Staats- und Hofdiener war in der Zeit, wo man die Arbeitstheilung nicht kannte, nur die Quantität, die dann eine bunte Mischung aller möglichen Aufgaben in sich schloss, wenn sie nur der Masse nach zu lösen waren.

Diese Zustände fallen in die Kindheit des Staatslebens. Mit der fortschreitenden Entwicklung des öffentlichen Lebens wuchsen die Angelegenheiten und Aufgaben desselben an Umfang und Charakter neben den fürstlichen Zwecken und es schieden sich nothwendiger Weise Staat und Hof als zwei selbständige Gebiete aus. Der Staat erhob sich als eine für sich bestehende Persönlichkeit aus dem systemlosen allgemeinen Leben. Damit bildete sich auch der wissenschaftliche Begriff vom Staate immer mehr aus, und die Staatsdisciplinen trennten sich als selbständige Gebiete von den Cameralwissenschaften, welche Bezeichnung nunmehr dem chaotischen Rest von Privatwirthschaftslehren verblieb.¹⁾

Diese Auffassung ist nicht allen Schriftstellern gemeinsam.²⁾

Ein eigentlich innerer Grund hiefür ist, genau genommen, auch nicht gegeben. Es hätte ebenso gut die Staatsverwaltungslehre das Recht, den fraglichen Titel zu beanspruchen, weil sie ihn gemeinsam mit der Privatwirthschaftslehre theilte. Die wissenschaftliche Terminologie ist auch nicht ganz entschieden und die gelehrte Conversation versteht ohnehin unter

¹⁾ So *Roscher* System der Volkswirtschaft. 1. Aufl. S. 27 u. f. — Den Ausschluss der Privatwirthschaftslehren will auch *Lotz* Handbuch der Staatswirthschaftslehre. 2. Aufl. Bd. I, S. 5. — *Pölitz* Grundriss für encyclopädische Vorträge über die gesammten Staatswissenschaften. 1825. S. 7, §. 6.

²⁾ Siehe noch *Fulda* Grundsätze der ökonomisch-politischen und Cameralwissenschaften 1816. Bd. I, S. 8. — *Schmalz* Encyclopädie der Cameralwissenschaften. 2. Aufl. — *Rau* Grundriss der Cameralwissenschaft und Wirthschaftslehre. 1828.

Cameralwissenschaft meist die drei Hauptverwaltungsfächer: Nationalökonomie, Polizei und Finanz.¹⁾

Die eigentlichen Rechtswissenschaften (Criminalrecht, Civilrecht und die entsprechenden Processlehren) sind unserem Wissenskreis ferner gerückt. Sie entwickeln den abstrakten Rechtsgedanken, beobachten nicht die Staatsgewalt als handelndes Princip an sich, sondern stellen formale Rechtsnormen für die handelnde Regierung auf.

Die technischen Wissenschaften, welche nur die Anwendung der Naturgesetze für die Culturzwecke der Gesellschaft lehren, demnach nur angewendete Naturlehren sind, können nur als wichtige Hilfswissenschaften, keineswegs aber als Theile unseres Systems in Betracht gezogen werden.

So wünschenswerth und förderlich für die Sache die technische Bildung unserer Verwaltungsbeamten ist, so ist es doch, Angesichts des Umfanges ihrer Fachwissenschaften, eine thatsächliche Unmöglichkeit, eine gründliche Bildung in den technischen Fächern denselben zur Pflicht zu machen. Das Gesetz der Arbeitstheilung weist diese Gebiete besonderen technischen Beamten zu und die Regierung muss sich begnügen, von ihren Aspiranten in der Administration eine allgemeine encyclopädische Bildung in den Naturwissenschaften und technischen Fächern zu verlangen²⁾.

Unser System, welches sich der technischen Wissenschaften gutachtlich bedient, entwickelt nun alle Lehren über den Staat, seine Fortbildung und Vervollkommnung, sofern in ihm ein thätiges Princip zur Realisirung der Staatszwecke auftritt, also sofern er regiert, administriert, verwaltet wird³⁾.

¹⁾ *Sonnenfels* Handbuch der neueren Staatsverwaltung. Bd. I, S. 23, §. 23.

²⁾ *v. Mohl* über die wissenschaftliche Bildung der Beamten in den Ministerien des Innern, Tübinger Zeitschrift für die gesammte Staatswissenschaft. Jahrgang 1845. S. 142. — Ueber die Verbindung der Naturlehre mit der Staatswissenschaft siehe *Zachariae* Vierzig Bücher vom Staate. Bd. II, S. 1 u. f.

³⁾ Siehe oben S. 136 u. f. — *Malchus* Politik der inneren Staatsverwaltung. Bd. I, S. VIII u. f.

§. 56.

Von der Politik. Verwaltungspolitik.

Ein weiterer, schwer zu lösender Begriff, der häufiger genannt als verstanden wird, ist die Politik. Dieser Ausdruck muss sich die beliebteste Anwendung gefallen lassen. Wir haben am Ende so viel Begriffsbestimmungen von der Politik, als Bücher über den Staat, denn fast jeder Schriftsteller macht seine eigene Definition. Diess steht wohl vom wissenschaftlichen Standpunkte aus Jedem frei. Niemand ist liberaler als die Wissenschaft. Sie räumt Jedem das Recht ein, zu definiren, wie er will, wenn sich nur die Definition in allen ihren Consequenzen erprobt.

Im Allgemeinen sind dem Umfange nach zweierlei Deutungen üblich.

Man versteht im weiteren Sinne unter Politik die Staatswissenschaft überhaupt, die Gesamtlehre vom Staat; so fassen sie schon die Alten und besonders *Aristoteles* auf¹⁾. Im engeren Sinne versteht man darunter die Grundsätze über den internationalen Verkehr der Staaten, d. h. die Diplomatie.²⁾ Damit wäre von der Politik nicht mehr gesagt, als dass sie auch als Bezeichnung anderer bekannter Disciplinen vorkömmt und eine rein nominelle Bedeutung habe.

Es wird aber auch eine specifische Lehre unter dieser Bezeichnung aufgeführt und hier stossen wir auf die eigentliche Controverse. Was die Politik als eine besondere selbständige Wissenschaft wohl enthalte, — das ist der Differenzpunkt.

Wir können uns mit keiner der bestehenden Ansichten zufrieden geben.

Die Politik ist nicht eine Staatsklugheitslehre, ob nun Klug-

¹⁾ Siehe noch *Roscher* System der Volkswirtschaft. 1. Aufl. Bd. I, S. 22. — *Bluntschli* allgemeines Staatsrecht. Bd. I, S. 1.

²⁾ v. *Rotteck* Lehrbuch des Vernunftrechts. Bd. II, S. 15 u. 23 u. f.

heit niedere Schlaueit oder höhere Weisheit bedeute.¹⁾ Die Klugheit kann gar keine Wissenschaft abgeben, sagt *Aristoteles* mit Recht.²⁾

Sie ist auch nicht die Wissenschaft von der besten Einrichtung des Staates³⁾ oder von der geordneten Anzeige über Staatsgeschäfte,⁴⁾ am allerwenigsten Journalistik.

Am meisten hat noch jene Ansicht für sich, welche die Politik als die Lehre von den Mitteln, zur vollständigen Erreichung des Staatszweckes definirt.⁵⁾

Allein diese Begriffsbestimmung drängt uns das Bedenken auf, dass eine Wissenschaft von den Mitteln an sich nicht bestehen kann. Die Untersuchung über diese für einen bestimmten Zweck ist selbst eine Betrachtung des letzteren und erstreckt sich damit auf das ganze Gebiet, dem Mittel und Zweck angehören. Daher geräth auch die Politik als „Wissenschaft von den Mitteln“ immer in die Betrachtung über die Aufgaben und das Wesen des Staates selbst,⁶⁾ und wiederholt Gegenstände aus den schon bekannten staatswissenschaftlichen Gebieten. Mit anderen Worten: Die Politik in diesem Sinne löst sich genau betrachtet immer in die gewöhnlichen übrigen Lehren vom Staate auf.

Wir fragen: Lehrt das Verfassungsrecht in den verschiedenen Grundformen des Staatsorganismus nicht die Mittel zur Durchführung einer Verfassung? Was soll denn der Verfassungspolitik noch übrig bleiben?

Entwickelt denn das Criminalrecht nicht schon die zweckmässigen Mittel zur Verfolgung und Bestrafung des Unrechts und zur Wiederherstellung des Rechts, was soll denn die Criminalpolitik noch erörtern?

¹⁾ *Luden* Handbuch der Staatsweisheit oder der Politik. Bd. I. S. 36.

²⁾ *Aristoteles* Ethik lib. VI, cap. VIII. Siehe hier und cap. IX. das Verhältniss zwischen Klugheit und Politik überhaupt.

³⁾ *Spittler* Vorlesungen über Politik. S. 3.

⁴⁾ *Schlözer* Staatsgelehrtheit. S. 15.

⁵⁾ *v. Mohl* Encyklopädie der Staatswissenschaften. S. 541. — *Bülan* Encyklopädie der Staatswissenschaften. 1. Aufl. S. 35. — *Zöpfl* Grundsätze des allgemeinen Staatsrechts. Bd. I, S. 15, §. 13.

⁶⁾ *v. Mohl* Encyklopädie der Staatswissenschaften. §. 93 u. 94 u. f.

Oder gehen wir zur vollständigen Verdeutlichung auf den vermeintlichen Unterschied von Finanzwissenschaft und Finanzpolitik ein. Jene hat doch ausgemachter Weise unter Anderm die zweckmässigsten Abgaben zur Deckung der Staatsbedürfnisse zu erörtern? Handelt sie damit nicht von den Mitteln für Staatszwecke? Oder will man einen graduellen Unterschied in der Tauglichkeit der Mittel ziehen und sagen: die Finanzwissenschaft lehrt die guten, die Finanzpolitik die noch bessern, die bestmöglichen Mittel. Das wäre doch eine zu starke Zumuthung für die wissenschaftliche Systematik! Die Mittel für die Staatszwecke sind also kein besonderes Motiv und Gesetz, um die Politik zu einer selbständigen Wissenschaft zu erheben.

Auch der Unterschied von Recht und Wohlfahrt, der so viele Irrthümer hervorgerufen hat, vermag diess nicht. Ein solcher Unterschied ist gar nicht vorhanden. Das Recht muss von den Zwecken der Wohlfahrt erfüllt sein und die Wohlfahrt findet vorzüglich durch das Recht ihre Verwirklichung. Und wenn auch ein Unterschied gemacht werden soll, so liegt er in den Begriffen von Mittel und Zweck. Jenes verhält sich zu diesem wie Recht zur Wohlfahrt. Dann gilt aber das bereits oben Gesagte.¹⁾

Die Politik hat nun allerdings einen specifischen Charakter, der sie jedoch nur als eine besondere Methode in der wissenschaftlichen Bearbeitung der verschiedenen Seiten und Gebiete des Staatslebens, aber nicht als eine besondere Lehre erscheinen lässt.

Die Politik, soweit wir die ihr bisher zugetheilte und von ihr behandelte Aufgabe recht übersehen, ist vorzugsweise auf die Streitfrage zwischen dem, was ist und dem, was sein soll,

¹⁾ Ueber das Verhältniss von Recht und Politik siehe *v. Mohl* Encyclopädie der Staatswissenschaften. S. 543 u. f. — *Zachariae* Vierzig Bücher vom Staate. Bd. I, S. 169 u. f. — *Zöpfl* Grundsätze des allgemeinen Staatsrechts. Bd. I, S. 15, §. 14. 3. Aufl. — *Schmitthenner* Zwölf Bücher vom Staate. Bd. III, S. 14. — *Schäffle* die Konkurrenz der Organe des Staatslebens, Beiträge zu einer Revision der Grundbegriffe der neueren Staatslehre. Tübinger Zeitschrift. Jahrg. XVIII. S. 588 u. f.

gerichtet. Sie betrachtet das Staatsleben in seiner Fortbildung zum Besseren.

Der Staat in einer steten Entwicklung, in einem ewigen Werden begriffen, wird durch die Politik in seiner vollendeteren Form, mit seinem zweckmässigeren Inhalt geschildert.

Dass der Staat besteht und wie er besteht, ist zunächst kein Thema der Politik, sondern wie er sein soll und könnte. Sie ist die Pädagogik des Staates, welche ihn die sicherste und glücklichste Bahn führen will. Sie hat es auch nicht sowohl mit den ausgemachten feststehenden Wahrheiten und Thatsachen zu thun, sondern sie bemächtigt sich vielmehr immer der Zweifel und Controversen und sucht nach der relativ besten Lösung derselben. Die Politik ist weniger historisch als speculativ, nicht conservativ, sondern reformatorisch, nicht sowohl negativ und kritisch, als positiv und organisatorisch. *Zachariae* streift an dieser Ansicht vorbei, wenn er sagt: „Das Recht geht immer den geraden Weg, die Politik hat unter mehreren Wegen, die zum Ziele führen, den besseren, d. h. den zu wählen, welcher dem geraden am nächsten liegt“.¹⁾

Der bestehende Staat ist ihr also immer nur die Veranlassung, einen neuen zu construiren. Der Politik ist nichts recht, sie will am gegebenen Staat immer verbessern, desshalb kann sie das Princip der fortgesetzten Reform des politischen Lebens genannt werden. Man könnte zwar bemerken, dass es auch eine conservative Politik gäbe. Ganz richtig, aber sie hat es doch auch mit dem Kampf zwischen dem, was ist, und dem, was werden soll, zu thun. Nur macht sie es umgekehrt, indem sie das Gegebene dem Werdenden entgegenstellt. Sie ist desshalb auch keine wahre Politik und auf sie wird diese Bezeichnung missbräuchlich angewendet. Sie ist Rückschritt, im besten Falle Stillstand. Wer aber nur das Bestehende erhalten, also stillstehen will, der braucht nicht zu denken, der vertritt kein wissenschaftliches Princip. Denn Wissenschaft ist Fortschritt.

Es ist übrigens ganz treffend, die Politik auch Staats-

¹⁾ *K. S. Zachariae* Vierzig Bücher vom Staate. Bd. I, S. 170.

kunst zu nennen; sie ist weniger Wissen, als Können, und hat auch, wie die Kunst, einen idealen Zug, tritt mehr schöpferisch als gelehrt auf, sinnt nur auf den neuen Staat in einem schöneren, vollendeteren Bilde.¹⁾

Aber auch in dieser Auffassung kann sich die Politik die Ehre einer selbständigen Wissenschaft nicht retten. Sie bleibt immer nur eine besondere Methode für die staatswissenschaftlichen Disciplinen. Jede Politik, die man mit aller Vorsicht und Mühe als besondere Wissenschaft in dem obigen Sinn darstellen will, löst sich ebenfalls in die gewöhnlichen bekannten Lehren vom Staate auf. Und die letzteren verlieren umgekehrt ihren Charakter nicht, wenn sie diese Methode anwenden.

Jede Staatswissenschaft muss ihr Objekt in seiner Entwicklung, also auch in seiner möglichen und nothwendigen Gestaltung für die nächste Zukunft begreifen, wenn sie ihre Aufgabe erfüllen und nicht stillstehen will. Bei der Betrachtung des Staates, eines organisch werdenden Lebens, kann ein für alle Mal die Frage nach dem, was ist, von der Frage nach dem, was werden soll und kann, nicht getrennt werden. Es ist kein wesentlicher Unterschied zwischen der Lehre vom gegenwärtigen und zukünftigen Staat; denn es ist immer derselbe Gegenstand. Jede Staatswissenschaft ist also Politik und muss eine solche sein.

Selbst die positiven Staatslehren, welche sich hauptsächlich an das Gegebene und Bestehende anschliessen, müssen ihren Blick auf die mögliche und nothwendige Fortbildung des Stoffes richten, wenn sie nicht als todte, mechanische Kunde von Gesetzen und Regeln erscheinen wollen.

Ein grösseres Feld hat die Methode der Politik in den allgemeinen Staatslehren. Hier kann die Forschung noch freier von den aus der Vernunft und Erfahrungen gewonnenen allgemeinen Resultaten auf die zukünftige werdende Gestaltung eingehen. Die allgemeine philosophische Staatslehre wird deshalb auch am häufigsten Politik genannt.

Auch für unser Werk können wir die fragliche Benenn-

¹⁾ *Bluntschli* allgemeines Staatsrecht. Bd. I, S. 2 u. f.

ung in Anspruch nehmen. Auch in den Grundlehren der Staatsverwaltung begeben wir uns in den Kampf zwischen dem, was ist, und dem, was werden soll und kann, zwischen dem Erreichten und dem Wünschenswerthen, zwischen der gegenwärtigen und der zukünftigen besseren Staatsverwaltung.

Hätten wir uns vorgenommen, eine Verwaltungspolitik zu schreiben, wir hätten unwillkürlich zu demselben Resultate, zu den Grundlehren der Staatsverwaltung gelangen müssen, wie der, welcher eine Verfassungspolitik entwirft, in ein allgemeines Staatsrecht geräth, wie der, welcher eine Finanzpolitik schreibt, zuletzt doch nur eine Finanzlehre darstellt.

Wir werden künftig im Allgemeinen den Ausdruck Politik für jede Staatswissenschaft in Anwendung bringen und im Speciellen diejenige staatswissenschaftliche Methode darunter begreifen, welche das Staatsleben je nach seinen verschiedenen Seiten nicht bloss an sich, sondern in seiner Fortbildung, in dem Verhältniss zwischen seinem wirklichen Dasein und dem zukünftigen, das sein soll und kann, in Betracht zieht.

Zus. Wir haben noch eine Bemerkung über den Unterschied von Verfassungs- und Verwaltungspolitik zu machen.

Streng genommen ist der Begriff Politik in dem von uns angenommenen Sinn auf die Verfassung eigentlich nicht anwendbar; sicherlich steht dem Begriff der Verwaltung die Politik näher.¹⁾ Da diese das Princip der Freiheit in der Fortbildung des Staatslebens vom Gegebenen zum Werdenden ist und dasselbe in einer steten Umgestaltung und Umwandlung zum Höheren darstellt, so steht sie nothwendig mit der Idee der Verfassung, welche die ruhende, stetige Form, die bleibende, feste Ordnung bedeutet, im Widerspruch.

Freilich ist dieser Begriff der Stetigkeit und Ruhe nur relativ, die Verfassung ist nicht ein unerschütterlicher, unwandelbarer Fels, sondern die Grundformen des Staates sind, wie das Leben, welches sie umschliessen, den

¹⁾ *Bluntschli* l. c.

Gesetzen der Veränderlichkeit, wenn auch in grösseren Zwischenräumen, unterworfen und es hat daher die Politik auch in der Verfassung ein Objekt ihres Denkens. Immer aber ist das Princip jener gegen den Begriff dieser gerichtet und schon dadurch, dass die Politik Veränderungen und Reformen der Verfassung vorschlägt, fordert sie zur Thätigkeit, zum Handeln, d. i. eigentlich zum Regieren auf. Eine Verfassung geben und ändern ist im allgemeinsten und weitesten Sinne auch ein Akt des Regierens.

Die Politik will eben immer regieren. Alles, was Politik heisst, hat eine Tendenz zu reformiren, umzugestalten, zu handeln. „Daher wird auch nicht der Gesetzgeber, sondern der Staatsmann genannt, welcher mit der Anordnung des Einzelnen zu thun hat, denn dieser scheint allein eigentlich zu handeln, sowie bei einem Bau die Maurer und Zimmerleute zu arbeiten scheinen“.¹⁾

Die Verwaltungspolitik ist also die Politik im engeren Sinne. Dem Objekt und dem Zweck nach gibt es zwar eine Verfassungspolitik; der Form und Methode nach ist diese selbst eine Verwaltungspolitik²⁾.

¹⁾ Aristoteles Ethik. lib. VI, cap. 8.

²⁾ Die ältere Literatur über Politik siehe bei Pölitz Grundriss für encyklopädische Vorträge über die gesammten Staatswissenschaften. 1825. S. 164 u. f. — Die neueren bei v. Mohl Encyklopädie der Staatswissenschaften. S. 555, §. 87.

FÜNFZEHNTE CAPITEL.

Das System des vorliegenden Werkes.

§. 57.

Anordnung des Stoffes.

Die wichtigste Aufgabe, die uns nun obliegt, ist die Ordnung des zu bearbeitenden Stoffes. Durch strenge Systematik wollen wir einer planlosen Casuistik vorbeugen und dem Titel des Buches gerecht werden.

Es sind freilich Systeme nicht das alleinige Heil der Wissenschaft; es lässt sich auch ohne ein solches im Einzelnen Tüchtiges für die Wissenschaft und das Leben schaffen. Aber die Schule fordert ein System, wie auch ein tieferes Eindringen in die Sache, eine klare, dauernde Erkenntniss derselben durch eine logische Herrschaft über den zu behandelnden Stoff bedingt ist. *Stein* sagt: „Die wissenschaftliche Erkenntniss eines jeden Lebendigen in der körperlichen sowohl, als in der geistigen Welt beginne erst da, wo ein bestimmtes und bewusstes System aufgestellt werde“. ¹⁾

¹⁾ Ueber die Nothwendigkeit des Systematischen in der Gesellschaftslehre siehe noch *Stein* System der Staatswissenschaft. Bd. II, S. 9 u. f.

Wir wissen, dass die Verfassung und Verwaltung beide das ganze staatliche Gemeinschaftsleben umfassen und dieses in zwei Hauptrichtungen ausströmt, die in einer dritten ihre Norm und Grenze finden. Die Menschheit des organischen Staatsganzen arbeitet entweder um einen realen Zweck, oder sie ringt nach einem idealen Ziel. Alle Aeusserungen des staatlichen Gemeinschaftslebens, alle Meinungen und Thatfachen, alle Hoffnungen und Bestrebungen, alle Siege und Errungenschaften zeigen vorherrschend entweder einen materiellen oder einen ethischen Charakter. Wir sagen deshalb vorherrschend, weil beide Seiten des staatlichen Daseins sich bedingen, in einander übergehen, also nicht von einer Alleinherrschaft, sondern nur von der Prävalenz der einen oder andern Seite die Rede sein kann.

Diese beiden Richtungen, welche auf sich bezogen, und sich selbst überlassen, ursprünglich das Bestreben der Divergenz zeigen, finden in einer dritten Macht ihren Einheits- und Mittelpunkt, dem Rechte. Damit das Leben durch die realen und materiellen Tendenzen nicht in einem wilden Zerstörungskampfe, in niedrigem, egoistischen Gebahren sich auflöse, setzt die Vernunft des Rechts das Mass des Erlaubten fest. Damit aber andererseits das Leben durch einseitige, ideale Bestrebungen nicht in phantastischen Idealismus, in unwirkliche Träumereien sich verliere, bestimmt das Recht die Grenze des Möglichen. Das Recht ist die Einheit und Harmonie des realen und idealen Verkehrs im normalen Gesetze.

Wir haben daher drei und eigentlich nur drei grosse Wissensgebiete, die Güterlehre, die Moralphilosophie und die Rechtswissenschaft.

Auf Grundlage dieser Dreitheilung lässt sich nun folgendes System errichten.

Die Staatsgewalt entwickelt nach jenen drei Richtungen ihre administrative Thätigkeit und sonach bilden auch die Wissenschaften von der Staatsverwaltung, die Verwaltungspolitik, drei besondere Kreise. Sie finden den Gegenstand ihrer Untersuchung entweder in einem physisch-materiellen oder in einem geistig-ethischen Princip des Daseins oder in der für diese

Gesellschaftsprincipien nöthigen Sicherung und Förderung des Rechtslebens.

Als einzelne Theile dieser Wissenskreise ergeben sich folgende:

I. Zu den Verwaltungslehren im materiellen Gebiete gehören

1. die Bevölkerungswissenschaft; die Bevölkerung und ihre Bewegung ist eine naturgeschichtliche Thatsache. Diese Lehre theilt sich in drei Disciplinen:

a) in die Bevölkerungsstatistik, welche die Thatsachen und Zustände des Bevölkerungslebens in seinen verschiedenen Entwicklungsstadien und Beziehungen ermittelt und feststellt;

b) in die Populationistik, welche die Gesetze der Bevölkerungsbewegung aus jenen Ergebnissen erforscht;

c) in die Bevölkerungspolitik, welche die Grundsätze der staatlichen Einwirkung auf das Bevölkerungsleben entwickelt;

2. die Politik für das physische Leben der staatlichen Menschheit, die sogenannte Gesundheitspolizei;

3. die Wissenschaft von den Gesetzen und Regeln, nach welchen die materiellen Mittel für das Volk und den Staat gewonnen werden, nemlich die Volkswirtschaftslehre (allgemeine Nationalökonomie) und die Volkswirtschaftspolitik (specielle Nationalökonomie). Die letztere enthält die Pflege der Produktion nach ihrer Verzweigung in die verschiedenen Gewerbe und die der Consumption. Da die Thatsachen der Armuth und der Theuerung vorherrschend ökonomischer Natur sind, und besonders die consumtiven Zwecke betreffen, so gehört in die Volkswirtschaftspolitik auch noch

a) die Armen-

b) die Theuerungspolizei;

4. die Lehre von den materiellen Mitteln für die Bedürfnisse und Zwecke des Staates als solchen, die Finanzwissenschaft oder Politik.

5. die Militärverwaltungslehre. Das Heer gehört zur physischen Grundmacht des Staates. Es besteht und wirkt durch physische Elemente und Gesetze.

II. Zur Verwaltungspolitik im Gebiete des geistig ethischen Lebens zählen wir vier besondere Gegenstände. Dieses Bereich bietet zunächst zwei Haupttheile der Beobachtung dar. Die rein denkende Welt oder das intellectuelle Leben (Verstand), sodann die Gemüthssphäre, die denkende Welt, welche zugleich empfindet. Gemüth ist nicht Gefühl; es empfindet nicht bloss, es ist auch Quelle von Ideen. In dieser letzten Sphäre tritt das religiöse und sittliche, dann das ästhetische Leben auf.

Das Gemüth als religiöse und moralische Empfindung entspricht dem Begriffe Seele.

Die Aeusserungen des geistigen Lebens haben also eine dreifache Quelle: den Verstand, aus dem die Wissenschaft schöpft, die Seele, in welcher die Religion wurzelt und das Gemüth, in dem die Kunst schafft. Diese drei Bereiche erfüllt je eine Idee: die des Wahren, des Guten und des Schönen. Die Wissenschaft strebt nach dem Wahren, die Religion und Moral nach dem Guten, die Kunst nach dem Schönen.

Wir haben demnach folgende Gruppe:

1. die Verwaltungslehre der wissenschaftlichen Cultur, Cultur des Wahren.

2. die Pflege der ästhetischen Bildung, Cultur des Schönen;

3. die Verwaltungspolitik der religiösen und

4. die der moralischen Interessen, Pflege des Guten.

Die vierte Disciplin hat auch die Politik des Staates in Bezug auf Sitte und den socialen gemüthlichen Verkehr aufzunehmen, da die hierin liegenden Thatsachen nur der permanente, concrete Ausdruck der sittlichen Anschauung des Volkes sind.

Die Lehren ad 3 und 4 bezeichnet man als Religions-Sitten- und Sittlichkeitspolizei.

III. Die dritte Abtheilung der Verwaltungspolitik, welche

das Rechtsleben, die formale Seite der staatlichen Coexistenz, zum Gegenstande hat, zerfällt in die Politik

1. der Justizverwaltung im Allgemeinen,
2. der Rechts- und Sicherheitspolizei im Besonderen,¹⁾ wozu wir auch Gefängnisswesen und Gefängnisspolizei rechnen.

§. 58.

Schema.

Zur Erleichterung der Uebersicht stellen wir folgendes Schema auf:

die Staatsverwaltungslehren

I. des physisch materiellen Volkslebens:

1. Bevölkerungswissenschaft:

- a) Bevölkerungsstatistik,
- b) Populationistik,
- c) Bevölkerungspolitik;

2. Gesundheits- oder Medicinalpolizei,

3. Nationalökonomie:

- a) Volkswirthschaftslehre (allgemeine oder theoretische Nationalökonomie),

¹⁾ Ueber die systematische Ordnung der Staatswissenschaft überhaupt und der Politik insbesondere siehe *Schlözer* allgemeines Staatsrecht und Staatsverfassungsrecht. 1793. S. 12 u. f. — *Sonnenfels* Handbuch der inneren Staatsverwaltung. 1798. Bd. I, S. 1 u. f., S. 29 u. f. — *Pölitz* Grundriss für encyclopädische Vorlesungen. 1825. S. 2 u. f., S. 163 u. f. — *v. Rotteck* Lehrbuch des Vernunftrechtes und der Staatswissenschaften. 1830. Bd. II, S. 1 u. f., S. 23 u. f. — *Schmittthenner* Zwölf Bücher vom Staate. 1839. Bd. I, S. 30 u. f. — *Zachariae* Vierzig Bücher vom Staate. 1839. Bd. I, S. 169 u. f. — *Stahl* die Philosophie des Rechts. 1846. Bd. II, b., S. 178 u. f. — *Fries* Politik, herausgegeben von *Apelt*. 1848. S. 1. u. f. — *Bülow* Encyclopädie der Staatswissenschaften. 1852. 2. Aufl. S. 35. — *v. Mohl* Encyklop. der Staatsw. 1859. S. 46 u. f., S. 539 u. f. — *Dahlmann* die Politik. 2. Aufl. Bd. I, S. 205 u. f.

b) Volkswirtschaftspolitik (specielle oder praktische Nationalökonomie), mit der

α) Armen- und

β) Theuerungspolizei,

4. Finanzwissenschaft und Politik,

5. Militärverwaltungslehre;

II. der geistig ethischen Interessen, Culturpolitik:

1. der intellectuellen Bestrebungen, (Wissenschaft),

2. des Gemüthslebens:

a) Pflege der ästhetischen,

b) der religiösen,

c) der ethischen Bildung;

III. der Rechtssphäre:

1. Justizverwaltung im Allgemeinen;

2. Rechts- und Sicherheitspolizei insbesondere. (Polizei der Staatssicherheit, der öffentlichen Ruhe und Ordnung, der Sicherheit für Person und Eigenthum, des Vereins- und socialen Verkehrswesens, der Presse, des Gefängnisswesens).

1. Den kritischen Leser wird es befremden, auch Disciplinen aufgeführt zu finden, die nach einer strengen Prüfung ihren Platz hier vielleicht nicht behaupten können. Schon aus Consequenz mussten die von uns als Gesellschaftswissenschaft bezeichneten Lehren hinwegbleiben. Allein es sind die Acten über die Controversen der Gesellschaftswissenschaft noch nicht spruchreif, ferner die Stellung mancher gesellschaftswissenschaftlichen Disciplin zu der Verwaltungspolitik eine so nahe, dass die Aufführung der fraglichen Disciplin noch kein ausgemachter Fehler ist. Wenn diess aber auch der Fall wäre, so sind es methodologische Gründe, welche die Mitbehandlung der einen oder anderen Disciplin unumgänglich nothwendig machen. So wäre es nicht möglich, die Bevölkerungspolitik ohne Bevölkerungsstatistik und Populationistik instructiv zu geben, ebenso die Volkswirtschaftspolitik zu entwickeln,

ohne durch die allgemeine Nationalökonomie auf sie vorbereitet zu haben.

Auch verlangt die Rechts- und Sicherheitspolizei die vorläufige Behandlung der allgemeinen Grundsätze der Justizverwaltung, ohne deshalb eine Processlehre geben zu müssen.

Es wird ferner auffallen, dass wir die Diplomatie nicht in unserem Systeme aufgeführt haben. Wir kennen aber keine besondere Verwaltungslehre unter diesem Titel. Die administrativen Grund- und Lehrsätze über den Verkehr der Staaten finden sämmtlich ihre Erörterung in den verschiedenen oben aufgeführten Disciplinen. Die Diplomatie als Verwaltungslehre ist nur die Anwendung der übrigen Lehren auf den internationalen Verkehr. So werden unvermeidlich Zoll- und Handelsverträge in der Volkswirthschaftspolitik, die Frage über Auswanderungs- und Colonialwesen in dieser Lehre und der Bevölkerungswissenschaft, die militärische Beziehung der Staaten zu einander in der Militärverwaltungslehre ihre Behandlung finden.

Nur im Rechtsgesetze bietet der internationale Verkehr einen Mittelpunkt zu einer besonderen staatswissenschaftlichen Disciplin, nämlich dem internationalen Staats- und Völkerrecht.

Wer die Statistik vermisst, den müssen wir auf die Bevölkerungswissenschaft verweisen. Die Statistik gehört sofern sie als selbstständige Lehre betrachtet werden kann, zu den historischen Wissenschaften und nicht in das System der dogmatischen Staatsverwaltungslehre, da wir sie aber nur als eine Methode staatswissenschaftlicher Studien betrachten, so findet sie als solche in den einzelnen Disciplinen, besonders aber in der Bevölkerungswissenschaft, die gebührende Berücksichtigung.¹⁾

2. Es ist üblich, in den allgemeinen Untersuchungen

¹⁾ In der Bevölkerungswissenschaft werden wir noch ausführlichere Rechenschaft von unserer Ansicht geben.

eines Werkes auch über die Nützlichkeit und Nothwendigkeit des behandelten Gegenstandes Betrachtungen anzustellen. Wir gestehen offen, dass uns diess wider die Natur geht. Hat denn nicht jede Wissenschaft als solche Anspruch, von jedem nach wahrer Bildung aufrichtig Strebenden gesucht und geschätzt zu werden? Hat nicht jeder Gegenstand der Wissenschaft einen Freibrief der Autorität und Würdigung? Sollte sich beim ernstesten Studium über das Wesen des Staates die Wichtigkeit der Staatsverwaltungslehre nicht unabweisbar aufdrängen? Wenn ein Werk nicht durch seinen Inhalt den Werth des behandelten Gegenstandes zur Ueberzeugung bringt, ein einzelner selbst an der Spitze stehender Paragraph, in welchem man sich doch nur in allgemeinen Redensarten bewegen kann, vermag es nicht. Das ganze Buch muss ein Empfehlungsbrief des Werkes sein. Und wenn das nicht der Fall ist, so kommt man bei Unterlassung der Lobreden doch nicht in den lächerlichen Widerspruch, das nicht erkannt und vollendet zu haben, was man selbst gelobt und empfohlen hat.

Wir wollen nicht den stolzen Anspruch erheben, wie Aristoteles in seiner Ethik, welcher die Wissenschaft vom Staate als die höchste bezeichnet, der alle andern Wissenszweige untergeordnet sind.¹⁾ Im antiken Staate, der alles Leben verschlang, ist diese Ansicht begreiflich. Allein in der modernen Welt gilt sie nicht mehr; die geistige Entwicklung der Menschheit hat neue der Staatswissenschaft gleich wichtige Gebiete entdeckt. Nur das bleibt wahr, dass die Staatskunst zu den wichtigsten Lehren der Erkenntniss gehört, und keine der neueren Wissenschaften über ihr zu stehen kömmt. Sie ist nicht geringer, sondern andere sind ihr nur gleichgestellt worden.

Von dem Entwurf einer Verwaltungspolitik, die besonders auch der studirenden Jugend gewidmet sein soll, schreckt uns ferner die Ansicht des grossen Staatsweisen

¹⁾ Aristoteles Ethik. lib. I, cap. 1.

nicht ab, dass die Staatswissenschaft kein Studium für die Jünglinge sei, da ihnen die Kenntniss vom menschlichen Leben, von seinen Geschäften und Handlungen, einem Hauptgegenstande dieser Wissenschaft, abgingen, und ohnehin die Leidenschaft sie beherrsche.¹⁾ Allein das darf man nicht wörtlich nehmen, und wenn auch, so entscheiden hier nicht die Jahre, wie er selbst sagt, sondern das Ziel und der Beruf des Lebens. Sodann war die Staatskunst der Alten eine ganz andere, als die gegenwärtige; sie war vielmehr eine Kunst der Empirie und Praxis. — Ein theoretisches System vom Staate kann unserer heutigen academischen Jugend wohl als eine Vorbereitung für ihre künftige Lebensstellung dienen; zudem bei uns zu Lande und im ganzen Zeitalter bis zur selbständigen Ausübung des erworbenen Wissens so viele Jahre verfliessen, dass alle Leidenschaft erkaltet, ja oft bedauerlicher Weise die ganze Berufsenergie abgestorben ist.

¹⁾ *Aristoteles* l. c.

nicht ab, dass die Staatswissenschaft kein Studium für die
Jünglinge sei, da ihnen die Kenntnisse vom menschlichen
Leben, von seinen Geschäften und Handlungen, einem Haupt-
gegenstande dieser Wissenschaft, abgingen, und ohnehin
die Leidenschaft sie beherrschte.¹⁾ Allein das darf
man nicht wörtlich nehmen, und wenn auch, so entscheiden
hier nicht die Jahre, wie er selbst sagt, sondern das Ziel
und der Beruf des Lebens. Sodann war die Staatskunst
der Alten eine ganz andere, als die gegenwärtige; sie
war vielmehr eine Kunst der Empirie und Praxis. — Ein
theoretisches System vom Staate kann unserer heutigen
academischen Jugend wohl als eine Vorbereitung für ihre
künftige Lebensstellung dienen; zudem bei uns zu Lande
und im ganzen Zeitalter bis zur selbständigen Ausübung
des erworbenen Wissens so viele Jahre verfließen, dass
alle Leidenschaft erkalte, ja oft bedauerlicher Weise die
ganze Berufsenergie abgestorben ist.

1)

Bayrische
Staatsbibliothek
München

Im Verlage der **Stahel'schen** Buch- und Kunsthandlung in **Würzburg**
ist ferner erschienen und durch alle Buchhandlungen zu beziehen:

Praktisches Pandektenrecht

von

Johann Adam Seuffert.

Vierte Auflage.

Nach dem Tode des Verfassers besorgt

von

Dr. E. A. Seuffert,

ausserord. Professor der Rechte in München.

1. Band 1860. gr. 8. brosch. Preis fl. 3. 12 kr. oder Thlr. 1. 26 Sgr.

Der zweite und dritte Band erscheinen im Laufe des Jahres 1862. Preis
des vollständigen Werkes von 3 Bänden fl. 7. 12 kr. oder Thlr. 4. 10 Sgr.

Gerstner, Ludwig Joseph,

Die Grundlehren der Staatsverwaltung

Bd.: 1

Würzburg 1862

Pol.g. 358 o-1

urn:nbn:de:bvb:12-bsb10769185-9